

L'IMMIGRATION
DES
TRAVAILLEURS ÉTRANGERS EN FRANCE
(AU POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC)

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue, le vendredi 3 février 1924
à 4 heures et demie.

PAR

Yves RODET

JURY D'EXAMEN

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE.
M. ROLLAND, Professeur.
M. OUALID, Agrégé.

PARIS

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DU MONT-PARNASSE
47, Rue de la Gaîté, 47

—
1924

THÈSE

pour le

DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'IMMIGRATION

DES

TRAVAILLEURS ÉTRANGERS EN FRANCE

(AU POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue, le vendredi 3 février 1924
à 4 heures et demie.

PAR

Yves RODET

JURY D'EXAMEN

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE.

M. ROLLAND, Professeur.

M. OUALID, Agrégé.

PARIS
IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DU MONT-PARNASSE
47, Rue de la Gaité, 47

—
1924

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.



L'IMMIGRATION

DES

TRAVAILLEURS ÉTRANGERS EN FRANCE

INTRODUCTION

Le phénomène de l'immigration pose des problèmes de toute nature. Mais la question peut être envisagée également sous deux points de vue différents : d'une part, la présence des étrangers dans un pays provoque des difficultés à résoudre pour établir la situation juridique de ces individus et les droits qui leur seront accordés, c'est le point de vue interne de la question.

D'autre part, l'arrivée et l'établissement dans un pays de ressortissants de nations étrangères vont amener des rapports internationaux plus suivis ; il va en résulter des oppositions d'intérêts, conflits qu'il s'agira de résoudre ; c'est là le point de vue international du problème. C'est celui que nous étudierons de préférence.

Nous nous placerons uniquement sur le terrain du droit public et nous nous arrêterons principalement sur les points qui intéressent le droit des gens. Nous laissons volontairement de côté les parties afférentes au droit privé.

Dans le phénomène de l'immigration, transfert d'individus quittant un pays pour s'établir dans un autre, deux politiques s'opposent : la politique du pays de départ, pays d'émigration; et la politique du pays d'établissement, pays d'immigration.

Le pays d'émigration poursuit deux buts : maintenir constamment le lien qui rattache l'émigrant à la mère-patrie et conserver chez celui-ci le sentiment national. En second lieu, ce premier but atteint, se servir de ses émigrants pour les constituer en groupements homogènes, en véritables colonies, résidant dans le pays d'immigration et les utiliser comme élément de pénétration et d'influence. Les exemples d'une telle ambition ne sont ni rares ni bien éloignés : nous citerons la Corée où l'immigration japonaise a précédé l'annexion.

La politique du pays d'immigration tendra à lutter contre ces tendances. Ce sera là sa politique de défense, politique négative. Mais en dehors de cette dernière, les pays recevant des émigrants ont à choisir entre deux lignes de conduite opposées, suivant leur situation.

En premier lieu, ils peuvent attirer l'afflux des étrangers désireux de s'expatrier, et s'efforcer

d'assimiler cet élément étranger qui se présente. Pour atteindre ce dernier but, il s'agira de lutter contre les prétentions du pays d'émigration.

Il y aura continuellement des conflits d'intérêts, le pays d'émigration cherchera à s'implanter dans le pays d'immigration par ses propres agents; il cherchera à substituer à la compétence de l'administration nationale sur ses ressortissants immigrés, la compétence de ses fonctionnaires, consuls, attachés d'émigration, etc... Le pays d'immigration devra donc résister à ces tentatives d'intrusion dans son domaine et à toutes manœuvres favorisant la formation des immigrés en groupements ethniques de même nationalité.

Ce programme sera celui des pays à population insuffisante.

A notre époque la situation telle qu'elle résulte, en France, de notre faible natalité, et surtout de la guerre, impose à notre pays l'adoption d'une politique à l'égard des émigrants; nous devons leur être largement accueillants, mais devons rester maître des droits et des facilités d'établissement à octroyer aux étrangers et combattre toute ingérence d'un pays d'immigration dans nos affaires intérieures sous prétexte de protéger et de défendre les intérêts de ses immigrés.

Une autre politique s'offre, par contre, aux pays d'immigration. On peut supposer une nation suffisamment peuplée pour subvenir à ses besoins de

main-d'œuvre et d'intelligence humaine, pouvant, par conséquent refuser tout concours étranger. La présence de cet élément étant susceptible de devenir une gêne sinon un danger, il y a lieu de restreindre, car il est difficile de l'interdire totalement, l'admission des émigrants lorsque le pays d'immigration n'a pas besoin d'eux.

Nous nous proposons d'exposer, en premier lieu, les différents problèmes soulevés par l'émigration et d'examiner les différents points de vue de la question. A l'appui de cet exposé théorique, nous étudierons brièvement : d'une part comment l'émigration a été envisagée et réglementée dans un pays fournisseur d'émigrants, pays dont le type caractéristique est l'Italie; d'autre part quelles ont été les mesures adoptées par un pays d'immigration, en présence de l'afflux des immigrants se présentant à ses frontières; dans ce but nous choisirons les Etats-Unis comme exemple de pays d'immigration.

L'immigration touche par certains points aux matières qui font l'objet de la législation protectrice du travail. Par son aspect de phénomène mondial, elle semblerait se prêter à une vaste réglementation internationale comme on se plaît à les envisager aujourd'hui.

Depuis la conclusion de la paix, l'organe international, compétent pour cette œuvre, est la Société des Nations et plus particulièrement pour ce

qui touche la protection des travailleurs, le Bureau International du Travail. Cet organisme s'est donc emparé de la question de l'émigration dans le but de mettre sur pied une législation internationale sur la matière. L'entreprise est difficile et, de plus, on peut contester qu'elle soit dans son ensemble de la compétence du Bureau International du Travail. La question de l'émigration est surtout un problème d'ordre politique et économique. En tant que travailleurs, certains émigrants sont soumis aux lois de protection ouvrière, et rentrent dans la catégorie des salariés; mais en tant qu'étrangers arrivant et résidant dans un pays, ils sont soumis aux lois de police et de sûreté du pays de résidence, ainsi qu'aux règles contenues dans les traités internationaux; or, tous les émigrants sont *des étrangers*, tous ne sont pas des salariés, et seuls ces derniers rentrent dans les attributions du Bureau du Travail.

Il peut y avoir quelque danger dans cette extension de compétence. Le Bureau du Travail, en s'occupant de l'émigration, sera amené peut-être, sans bien s'en rendre compte, la question n'étant pas placée sur son véritable terrain, à favoriser soit la politique des pays d'immigration, soit celle des pays d'émigration, et d'ailleurs plutôt cette dernière, parce que les pays d'émigration présentent leur politique, comme une politique sociale en faveur des émigrants.

Nous étudierons donc, au cours de cette étude, les travaux du Bureau International du Travail sur l'émigration et les conclusions qu'ils conduisent à formuler.

Nous avons opposé deux types de pays quant à l'émigration. Dans quel groupe devra-t-on ranger la France?

Avant la guerre, notre pays était dans une situation intermédiaire.

Depuis la guerre nous recevons une masse énorme d'étrangers; nous nous plaçons dans le groupe des pays d'émigration.

Nous avons conclu des conventions relatives à l'émigration et à l'immigration avec l'Italie, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie. Ces traités sont préférables à une réglementation internationale. Ils offrent plus de souplesse et s'adaptent mieux aux conditions diverses offertes par chaque pays. Notre dernière partie sera donc consacrée à leur étude. Nous verrons comment ont été résolus les problèmes exposés précédemment, comment a été faite l'application des principes généraux admis en matière d'émigration.

PREMIERE PARTIE

L'ÉMIGRATION ET L'IMMIGRATION. — LA MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE D'ÉMIGRATION ET POLITIQUE D'IMMIGRATION.

§ 1. — GÉNÉRALITÉS.

Le phénomène de l'émigration, et sa contre-partie l'immigration, est de date récente. C'est un mouvement déclenché par le développement de l'activité industrielle et commerciale des peuples. Le continent américain offre l'exemple le plus caractéristique d'une contrée mise en valeur, peuplée et organisée par les immigrés.

L'immigration en France n'a jamais atteint cette ampleur, du moins avant la guerre. Avec le manque de main-d'œuvre, consécutif à la guerre, un vaste mouvement d'immigrants se dirige vers la France à l'heure présente.

Cette introduction d'étrangers offre des avantages : elle supplée à un déficit de travailleurs nationaux et contribue donc à maintenir l'activité industrielle et agricole du pays de résidence.

Mais la situation présente également des inconvénients de différente nature. Parmi cette foule d'étrangers qui s'expatrient, la plupart sont poussés par des motifs très légitimes et très avouables,

la majorité vont chercher, hors de leur patrie, le travail qui les fera vivre et qu'ils ne peuvent trouver chez eux. Mais à côté de cette catégorie d'émigrants, il y en a une autre, composée d'individus tarés ou susceptibles de troubler l'ordre, rejetés par leur pays d'origine. L'établissement de cet élément dans le pays d'immigration peut devenir un danger pour la population ou pour la sécurité de l'Etat. C'est pour obvier à cet inconvénient que les pays d'immigration édictent des mesures de surveillance et de police vis-à-vis des immigrants.

En outre, la présence d'étrangers dans un pays ne va pas sans troubler son économie. L'immigré, presque toujours animé de l'esprit d'épargne et de l'espoir du retour dans son pays natal, exporte chaque année des capitaux, produit de son travail.

Enfin l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre, causée par l'arrivée des émigrants, est susceptible d'amener un avilissement des salaires.

La solution des problèmes soulevés par l'émigration varie suivant le point de vue, soit du pays d'émigration, soit du pays d'immigration.

Problèmes d'ordre politique en premier lieu : dans quelle mesure l'établissement d'étrangers dans un pays doit-il leur assurer, et sous quelles conditions la jouissance des droits accordés aux nationaux ? Il peut y avoir un danger à vouloir atteindre une assimilation rapide et totale. Cette assimilation ne peut être envisagée que lorsqu'on est à peu

près assuré que le sentiment national chez l'étranger, a disparu et s'est transformé en un certain souci des intérêts de son pays d'adoption.

Mais cette assimilation de l'étranger est toujours rendue plus difficile par ce sentiment bien naturel qui pousse les immigrés à se grouper, à constituer des noyaux qui sont parfois susceptibles de faire face à l'élément national. Ce fait est parfois le préliminaire d'une véritable invasion sinon politique du moins économique.

En second lieu, de nombreuses difficultés économiques surgissent avec l'afflux des immigrants. Quelle sera leur situation au point de vue des conditions de travail et d'existence? Il y a lieu, en l'espèce, de sauvegarder les intérêts de la main-d'œuvre nationale et d'autre part de se conformer aux règles de la plus stricte humanité.

Enfin se posent les problèmes d'ordre juridique : Les étrangers ont le droit de séjourner dans un pays en se soumettant aux lois de police de ce pays les concernant. Mais ce droit entraîne-t-il la jouissance des droits privés qui semblent en découler, tel le droit à la justice, à l'assistance, à l'instruction, etc.,? S'il y a lieu de refuser les droits politiques à l'étranger, il faut, par contre lui accorder les droits privés, avec certaines restrictions, lui facilitant le séjour qui lui est permis. Ce droit d'établissement sera naturellement subordonné à des mesures de police et de surveillance; le pays

de résidence aura toujours la faculté de refouler et d'expulser l'étranger indésirable ou qui s'est rendu tel.

Devant les difficultés à résoudre, la nature même des choses sépare en deux groupes les solutions à envisager. Les intérêts en présence déterminent d'ailleurs cette division : d'une part les pays d'émigration, d'autre part les pays d'immigration. Chaque groupe a adopté une politique différente comme les buts qu'ils poursuivent et qu'il n'est pas facile de concilier.

Nous avons déjà indiqué brièvement les grandes lignes de ces deux politiques. Elles sont à la base de tout examen d'une question relative à l'émigration. Nous allons donc en étudier les détails un peu plus longuement.

Un pays d'émigration doit s'efforcer de faciliter l'établissement à l'étranger de ses émigrants, de les protéger et de conserver le lien qui les rattache au pays natal.

La protection qui devra leur être assurée, tendra à les défendre contre l'exploitation possible des employeurs et des agents d'émigration, exploitation facile et fréquente vis-à-vis d'individus faibles et sans ressources. Il s'agira d'éviter, que, dans un but de lucre, les trafiquants ne poussent les ressortissants du pays d'émigration, à s'expatrier et à aller chercher au loin des avantages illusoires. D'ailleurs

la tendance actuelle est de conférer à des organismes officiels la direction des mouvements d'*émigration*.

Les pays, exportateurs de main-d'œuvre, surveilleront les conditions d'embauchage de leurs ressortissants pour s'assurer de la validité des contrats. La même sollicitude devra être apportée dans la surveillance du transport des émigrants pour que ces derniers jouissent de conditions suffisantes d'hygiène et de sécurité.

D'autres soucis dirigent la politique du pays d'émigration. Si sa population est surabondante, il s'efforcera de lui trouver des débouchés. Si elle est stationnaire ou même déficitaire, il s'agira d'entraver le courant d'émigration qui risquerait d'appauvrir le pays. Il y a en effet certains états où l'émigration est très importante malgré l'insuffisance de la population. La cause en est soit dans les persécutions politiques, soit dans les mauvaises conditions de travail offertes, soit dans la pauvreté du sol.

Mais les préoccupations principales qui s'imposent à un pays d'émigration concernent l'émigrant devenu immigré; c'est-à-dire définitivement installé à l'étranger. Le pays d'origine ne veut pas que ses nationaux, émigrés, se désintéressent de la mère-patrie, et perdent peu à peu, eux ou leurs descendants, la nationalité d'origine. Il s'ingéniera donc à conserver le contact avec eux à les surveil-

ler et à les protéger par l'intermédiaire d'organisations officielles ou privées, d'agents officiels ou officieux, consuls, attachés d'émigration, etc...

Les immigrants ont une tendance naturelle à se grouper par nationalité, à former des colonies où ils retrouvent l'atmosphère du pays natal et l'usage de leur langue. Quand les immigrants d'une même nationalité se trouvent en grand nombre dans un pays, ces groupements prennent une importance considérable et constituent un facteur primordial d'influence économique et politique. La nation à laquelle ils se rattachent cherche à profiter de cet élément d'expansion et de puissance. Dans certaines circonstances, lorsque des noyaux très importants se sont constitués, l'ambition et les visées territoriales s'en mêlent et l'on voit naître des « terres irrédimées ». L'émigration chinoise, entre autres, fournit de multiples exemples de ces colonies étrangères installées dans un pays, occupant un quartier dans les grandes villes, soumises à des règlements spéciaux et s'administrant elles-mêmes, constituant enfin un petit état dans l'état.

Malgré tous ces inconvénients, suscités par la sollicitude très attentive des pays d'émigration envers leurs ressortissants immigrants, l'émigration ne saurait être arrêtée devant la nécessité économique et politique de chaque jour.

Le pays d'immigration a des soucis tout différents. Selon les circonstances, il a intérêt à intensifier ou à entraver l'immigration. La France qui,

avant la guerre, pouvait restreindre l'importation des éléments étrangers, se voit aujourd'hui dans la nécessité d'y faire appel.

Mais parmi la foule des émigrants, le pays d'immigration devra faire un choix. Ayant intérêt à ne pas constituer sur son sol de groupements inassimilables, il y aura lieu de rechercher les immigrants qui pourront le mieux se fondre dans sa propre population. Les affinités de race et les communautés d'origine entrent en ligne de compte pour cette sélection. Il sera opportun de prendre les mesures appropriées pour faciliter et hâter cette fusion. Le pays d'immigration sera donc porté à écarter toute ingérence étrangère contraire à ses vues. Il devra substituer son action à celle du pays d'origine et veillera lui-même à la protection des immigrés, à leur surveillance au point de vue moral et sanitaire au cours du voyage de l'immigrant. Il a pu ainsi être amené parfois à exercer son contrôle dans le pays de départ des immigrants, à y installer des organisations et des agents de son administration. Les pays d'émigration, possédant déjà des organisations compétentes sur ce point, ces agents vont se trouver en conflits avec les autorités du pays.

Le pays d'immigration aura le souci de protéger la main-d'œuvre nationale et de n'amener aucun trouble dans sa vie économique. Ce soin le conduira à fermer l'accès de son territoire à certaines catégories d'immigrants.

Toutes ces préoccupations ont pour résultat, en résumé, de le rendre maître du mouvement des immigrants, mais elles peuvent se trouver mises à l'écart par le besoin plus ou moins grand de faire appel à l'immigration pour pallier un manque de main-d'œuvre, risquant de mettre en péril la production du pays d'immigration.

Nous venons de voir les deux politiques bien opposées qui s'imposent aux pays d'émigration et aux pays d'immigration. En examinant brièvement la législation américaine et italienne sur l'immigration et sur l'émigration, nous verrons clairement apparaître les principes divergents qui animent les deux politiques. La législation italienne se présente comme particulièrement minutieuse et soucieuse de conserver l'émigrant à sa patrie.

Le gouvernement italien a très bien compris la situation et la politique qu'il devait suivre. Les intérêts des pays d'émigration sont identiques. Ils ont donc avantage à s'unir et à s'entendre pour assurer le succès de leur politique commune. Ils pourront ainsi faire bloc vis-à-vis des pays d'immigration. L'Italie a pris l'initiative de constituer un Comité permanent des pays d'émigration. Les pays d'immigration n'ont rien opposé jusqu'ici à cette union; il nous paraît insuffisant qu'ils se bornent, pour défendre leurs intérêts, dans le domaine international, à leur participation aux débats qui occupent l'activité de la Commission de l'émigration du Bureau International du Travail.

§. 2. — LA LÉGISLATION AMÉRICAINE
SUR L'IMMIGRATION.

Le continent américain, pays neuf par excellence, a eu à subir l'assaut des immigrants dans des proportions considérables. C'est, du reste, cet élément qui a constitué, à lui seul, la nation américaine, les Etats-Unis.

Le besoin d'éléments étrangers était très grand dans les premiers temps de la République Américaine; la législation sur l'immigration, à ses débuts, fut donc très favorable à l'étranger qui désirait s'installer dans le pays. Par la suite, les premiers arrivés ayant fait souche et le flot des immigrants étant toujours aussi nombreux, il fut possible de faire une sélection dans la foule de ceux-ci, les lois sur l'immigration devinrent alors plus sévères.

Aujourd'hui, où la nation américaine peut se suffire à elle-même, les dernières lois sont excessivement rigoureuses pour l'admission des immigrants : elles tendent à faire un choix dans les différentes races qui les composent. La préférence est accordée aux races anglo-saxonnes et nordiques. C'est là l'objet du fameux bill Dillingham sur l'immigration que nous verrons plus loin.

La législation américaine sur la matière est très développée.

La première loi sur l'immigration date du mois de mai 1847; elle crée un « Conseil de Commis-

saires de l'immigration » et établit l'obligation pour les capitaines de navires, de fournir la liste des passagers transportés. Remarquons tout de suite que les Etats-Unis ne présentent, en général, pour l'immigrant que des frontières maritimes. Le contrôle dans les ports et sur les paquebots est aisé, les frontières maritimes se prêtant mieux à une réglementation minutieuse que les frontières terrestres. La situation est toute différente en France à ces frontières; certains immigrants peuvent éviter les bureaux d'immigration et échapper à toute surveillance.

En 1854, une épidémie de choléra éclata aux Etats-Unis et amena le vote par le Congrès, d'une loi, en 1855, prescrivant certaines obligations pour le transport des émigrants sur les navires et les conditions d'hygiène à observer à bord.

Jusqu'à cette date les lois citées sont des lois de police, destinées à sauvegarder la sécurité et la santé publique. C'est de 1882 que date le premier « Immigration Act » ouvrant vraiment la législation sur cette matière. Cet « act » est du 3 août 1882. Il établit un droit à percevoir sur tous les passagers non américains, débarquant dans un port des Etats-Unis; le produit devait servir à constituer un « fond d'immigration » destiné à couvrir les frais du service organisé pour le contrôle des immigrants.

L'organisation établie était la suivante : Le gouverneur de chaque état nomme une commission,

chargée d'examiner les navires à leur arrivée et de signaler au receveur des douanes les condamnés, les fous, etc... qui se trouveraient à bord ainsi que les personnes susceptibles de tomber à la charge publique. Ces catégories d'individus, n'étant pas autorisées à débarquer, devront être refoulées sur leurs pays.

A cette époque, l'activité industrielle des Etats-Unis se développait puissamment, amenant la constitution d'une masse ouvrière importante, qui ne tarda pas à s'organiser en syndicats. Devant l'afflux des immigrants, venant concurrencer les ouvriers américains, les syndicats élevèrent de vives protestations. Une campagne d'agitation assez violente amena le vote d'une loi du 26 février 1885, loi défendant de favoriser l'immigration aux Etats-Unis des étrangers ayant un contrat du travail sous peine d'une amende de 1.000 dollars.

Une nouvelle aggravation de la législation est apportée par l'Immigration Act de 1891, qui augmente les catégories d'immigrants exclus d'office. En outre les personnes amenant des étrangers d'une des catégories prohibées sont passibles d'une amende de 1.000 dollars et le capitaine transporteur est obligé de les ramener au port de départ. Les étrangers appartenant à une catégorie prohibée et entrés illicitement sur le territoire des Etats-Unis, peuvent être déportés dans l'année de leur arrivée.

En 1893 les obligations incombant aux capitaines de navires sont augmentées.

L'act du 3 mars 1905 exclut comme indésirables les « fous, les épileptiques, etc... » Le service de l'immigration est dirigée par un Commissaire général qui dépend du département du Commerce et du Travail. Il a sous ses ordres des inspecteurs d'immigration, qui sont chargés de procéder à l'examen des immigrants. Ils sont aidés dans cette fonction par des médecins appartenant à l'U. S. Marine hospital service.

L'act de 1905 réglemente l'expulsion de certains étrangers. Les immigrants, tombant à la charge publique et ceux qui sont entrés en fraude de la loi, sont susceptibles d'être expulsés, les premiers dans les deux ans, les seconds dans les trois ans de leur arrivée.

Cette succession de lois formait un ensemble un peu disparate. Elles furent toutes refondues et complétées par la loi d'immigration du 20 février 1907. Quelques modifications sont apportées par cette loi.

En premier lieu la taxe d'entrée sur les étrangers est élevée à quatre dollars par personne. Les catégories d'exclus sont augmentées. Les capitaines de navires ont à fournir des indications même sur les étrangers qui quittent le territoire. Les délais d'expulsion sont augmentés. Une commission d'enquête est chargée de proposer toutes mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients de l'immigration.

Le Président de la République est autorisé à convoquer une conférence internationale sur les questions relatives à l'immigration. Le bureau d'immigration est chargé de veiller à une meilleure répartition des immigrants.

Une loi du 5 février 1917 reproduit les dispositions de la loi de 1907, mais élève à huit dollars la taxe sur les étrangers, et étend les catégories d'exclus; en particulier elle prononce l'exclusion de tous étrangers de plus de 16 ans, physiquement aptes à la lecture, qui ne peuvent lire l'anglais, ou quelque'autre langue ou dialecte, y compris l'hébreu. Cette loi contient en outre une disposition intéressante, elle envisage la possibilité d'avoir à bord des navires étrangers des inspecteurs du service d'immigration.

La loi suivante, du 16 octobre 1918, tend à exclure et à expulser des Etats-Unis les étrangers, membres des organisations anarchistes.

Un act du 19 mai 1921 est venu apporter une limite sérieuse à l'immigration, soulevant de vives polémiques. Suivant ses dispositions, il ne pourra être admis, chaque année, d'immigrants d'une nationalité que dans une proportion de 3 0/0 du nombre d'étrangers de cette nationalité résidant déjà aux Etats-Unis.

Cette loi devait rester en vigueur jusqu'au 30 juin 1922. Les autorités américaines ont fait un usage abusif des pouvoirs qu'elle leur accorde, en interdisant le débarquement de passagers de toutes

catégories, avant de s'être assurées que le pourcentage établi était ou n'était pas atteint. Ce procédé a motivé, d'ailleurs, de nombreuses réclamations de la part des gouvernements étrangers. En effet, il résulte des dispositions de la loi, qu'un contrôle minutieux doit être effectué à l'arrivée des paquebots. Durant ces opérations, les immigrants sont retenus dans des postes d'hébergement, tel celui d'Ellis Island. Les conditions de séjour dans cet endroit, en particulier, ont soulevé dans la presse et l'opinion publique une certaine émotion. Ces conditions sont déplorables et, fait plus grave, cet état de choses défectueux ne résulte non pas tant d'une mauvaise organisation que du jeu des dispositions légales du Bill Dillingham, nom donné à la loi du 19 mai 1921. Pour profiter de la marge laissée par le pourcentage mensuel à admettre, les immigrants se hâtent vers les ports américains au début de chaque mois; d'où des arrivées considérables et brusques qui encombrant les stations d'immigration. Devant cette situation, le gouvernement américain envisage pour l'avenir une sélection des immigrants, qui serait opérée au départ du pays d'origine, au moment du visa des passeports par les Consuls américains.

La loi du 19 mai 1921, Bill Dillingham a été prorogée jusqu'en juin 1924. L'établissement d'un pourcentage pour l'admission des émigrants permet de filtrer ceux-ci et de doser chaque nationalité à introduire. Les émigrants de race saxonne ou

nordique sont préférés aux Etats-Unis et le gouvernement américain s'est servi de ce procédé pour favoriser l'entrée des émigrants de ces dernières nationalités de préférence aux étrangers de race latine ou slave.

Le Bill Dillingham, par son application brutale, a provoqué un mouvement d'opinion important. Il est intéressant de voir l'impression des différents milieux américains sur cette loi du pourcentage et sur l'immigration en général.

Voici d'abord quelques opinions émanant des employeurs. Les organisations patronales désirant faciliter l'introduction de main-d'œuvre non qualifiée, réclament l'atténuation des mesures restrictives à l'immigration. Le Congrès américain des mines a voté une résolution en ce sens.

Par contre, une autre opinion estime que « la diminution de la quantité de main-d'œuvre européenne immigrant aux Etats-Unis, ne semble pas due à la loi du 3 0/0. « Elle serait plutôt la conséquence : 1° de la dépréciation des devises européennes; 2° du nombre élevé d'emplois offerts en Europe aux hommes jeunes sans charge de famille; 3° des changements survenus dans les législations sur le service militaire. » Cette opinion paraît erronée, si l'on considère que le pourcentage est toujours atteint très rapidement.

Les industriels du fer et de l'acier sont partisans d'une augmentation du pourcentage. Au cours d'une assemblée de l'American Iron and Steel Ins-

titute et de la Bethlehem Steel corporation, il a été demandé à plusieurs reprises qu'un plus grand nombre d'ouvriers non qualifiés fut admis.

La Chambre de Commerce de New-York demande, de son côté, que les personnes désireuses d'immigrer aux Etats-Unis, soient examinées avant de quitter leur pays d'origine. Toutefois cette assemblée est en faveur d'une réglementation sérieuse de l'immigration et approuve la loi du 3 0/0 tout en reconnaissant ses imperfections.

Le parti ouvrier adopte une attitude opposée à celle des patrons et demande le renforcement des restrictions apportées à l'immigration. Il propose l'abaissement du pourcentage à 2. Les ouvriers répondent aux réclamations patronales, en disant que les plaintes de ceux-ci, relativement au manque de main-d'œuvre non qualifiée, ont pour but d'obtenir de la main-d'œuvre à bon marché. Les revendications ouvrières se terminent par cet autre argument : les restrictions à l'immigration ont l'avantage de réduire le nombre des briseurs de grèves et de faciliter l'organisation des travailleurs. Elles vont même jusqu'à demander l'interdiction complète de toute immigration pendant 5 ans.

Enfin les parlementaires présentent des opinions diverses sur la loi du pourcentage.

Suivant l'opinion de plusieurs membres de la Chambre des Représentants aux Etats-Unis, la loi sur l'immigration serait révisée, après enquête auprès des intéressés. En effet les employeurs, ayant

besoin de main-d'œuvre non spécialisée en particulier, demandent que le pourcentage du bill Billingham soit porté de 3 à 5.

Le Président de la Commission de l'immigration de la Chambre des Représentants, propose d'abaisser le pourcentage des immigrants à admettre.

Les réclamations des patrons au sujet de la rareté de la main-d'œuvre et des mesures restrictives apportées à l'introduction des immigrants ont provoqué une enquête du Ministre du Travail américain. Les conclusions du rapport sont à citer. On y lit que « c'est pratiquer une politique à courte « vue que de compter sur l'immigration pour se « procurer une main-d'œuvre au rabais. Une telle « main-d'œuvre est en réalité très coûteuse, à la « fois pour l'industrie qui l'emploie et pour la communauté qui l'héberge ». Il ne servirait à rien « d'ouvrir la porte toute grande à l'immigration ». Le Ministre termine en se déclarant partisan d'une politique d'immigration qui n'admettrait « que ceux « qui sont décidés à se créer un foyer parmi nous, « à lier leur sort au nôtre dans les bons comme dans « les mauvais jours, à soutenir les institutions américaines et par-dessus tout, à fonder une famille, « car c'est sur la famille que repose en dernier res- « sort l'ordre social. »

Pour résoudre le problème de la main-d'œuvre, le Ministre propose le développement de l'éducation et de la formation professionnelle des jeunes gens américains ; et, comme solution immédiate, la

sélection des immigrants dans le pays d'immigration même. Dans ce but l'administration américaine étudie la possibilité de transporter tous les services d'inspection dans les pays d'immigration.

De cette vue d'ensemble sur la législation américaine, nous détachons facilement les principes énoncés précédemment comme s'imposant aux pays d'immigration : contrôler le mouvement des immigrants, les surveiller, les assimiler après une résidence déterminée, protéger la main-d'œuvre nationale, augmenter ou restreindre l'admission des étrangers suivant les besoins. Nous remarquons, en outre, une tendance à réserver aux agents américains le contrôle des émigrants au départ et au cours du transport. Des faits récents le montrent clairement. C'est ainsi que les autorités américaines ont invité les compagnies de navigation, dans les ports français à soumettre à une quarantaine et à différentes mesures d'hygiène, les émigrants s'embarquant pour les Etats-Unis.

§ 3. — LA LÉGISLATION ITALIENNE SUR L'ÉMIGRATION.

A. — *Législation générale sur l'émigration.*

■

L'émigration, en Italie, est réglée par la loi d'une façon très minutieuse. On pourrait presque dire que l'émigration italienne forme une des branches de l'exportation du pays.

De nombreux textes sont venus régler la question. Ils ont été rassemblés et résumés par la loi sur l'émigration du 13 novembre 1919.

Cette loi pose le principe de la liberté de l'émigration, réserve faite des restrictions concernant les hommes astreints au service militaire. Mais elle ajoute immédiatement que le Ministre des Affaires Etrangères peut, d'accord avec le Ministre de l'Intérieur, suspendre le courant de l'émigration vers une région déterminée, pour des motifs d'ordre public, ou lorsque la vie, la liberté et les biens des émigrants peuvent être menacés, ou bien encore, si cette mesure est indispensable pour la protection des intérêts économiques et moraux des émigrants.

Quelle est la définition de l'émigrant ? La loi italienne de 1919, dans son article 10, le définit ainsi : « Sauf dispositions spéciales, est considérée comme émigrant, aux effets des lois et règlements sur l'émigration, tout citoyen qui s'expatrie dans un but exclusif de travail manuel, ou pour exercer un petit commerce, ou pour retrouver son conjoint, des ascendants, des descendants, des frères, des oncles, des neveux et les alliés de même degré, déjà émigrés dans un but de travail, ou qui retourne dans un pays étranger où il avait précédemment émigré dans les conditions ci-dessus. »

Sont considérés comme émigrants au delà des océans : les Italiens répondant à cette définition et voyageant en troisième classe, ou en une classe déclarée équivalente par le Commissariat Général

de l'émigration, qui se rendent dans un pays au delà du Canal de Suez, à l'exclusion toutefois des colonies et des protectorats italiens, ou au delà du détroit de Gibraltar, exclusion faite des côtes de l'Europe.

L'émigrant, au delà des océans, qui n'est pas de nationalité italienne, mais qui s'embarque dans un port du royaume, est assimilé entièrement à l'émigrant national ; mais il ne peut cependant bénéficier des offices de protection institués à l'étranger par le Gouvernement italien.

Toutes les questions touchant l'émigration sont de la compétence du Commissariat Général de l'Émigration, organisme relevant du Ministère des Affaires Extérieures. Nous examinerons plus loin sa composition et son fonctionnement.

L'activité des fonctionnaires de l'émigration ne se borne pas à l'étendue du pays. Ils peuvent être envoyés dans les principaux centres de l'émigration italienne, avec mission de faire une enquête sur les conditions de séjour et de travail des émigrants dont ils doivent recueillir et transmettre les réclamations. Ces fonctionnaires opèrent, en outre, des inspections régulières à bord des paquebots, transportant des émigrants, dans les ports de transit comme dans ceux d'arrivée.

Seul, le Commissariat Royal peut autoriser les opérations, même préliminaires, de recrutement d'ouvriers italiens en Italie en vue de l'émigration.

La loi considère comme opérations préliminaires : la recherche directe ou indirecte des ouvriers, exception faite des simples demandes d'informations ; la recherche faite au moyen d'avis, de circulaires, d'informations dans les journaux ; la demande de consentement à l'expatriation ; les négociations de tous genres sur les salaires, les frais de voyage et autres conditions d'embauchage.

Toute personne domiciliée dans le royaume qui désire recruter des ouvriers pour l'étranger, doit présenter au Commissariat, directement ou par l'intermédiaire de la Préfecture de sa résidence, une demande à cet effet, en double exemplaire.

Lorsque le recrutement doit être fait pour le compte d'une entreprise établie à l'étranger, une demande doit être adressée au Commissariat par l'entremise du Consul, dans la circonscription duquel le travail doit être fourni. Une procuration au nom du mandataire, chargé des opérations préliminaires de recrutement et de la négociation du contrat, doit être jointe à la demande. Ce mandataire doit être de nationalité italienne.

Si le Commissariat le juge opportun, l'octroi de la licence de recrutement peut être subordonné au dépôt d'une caution, évaluée principalement suivant le nombre des ouvriers à recruter, les localités de destination, les conditions du contrat et l'éventualité d'un rapatriement à la charge de l'employeur. Cette caution n'est restituée que six mois au moins après l'exécution du contrat de travail.

S'il y a un litige pendant, au sujet du contrat, la restitution de la caution est reportée après que la sentence rendue aura acquis force de chose jugée.

Beaucoup de soins sont apportés par la législation à la protection de l'émigrant au point de vue des conditions d'embauchage. C'est ainsi que toute demande à l'effet de recruter des ouvriers, doit donner explicitement l'assurance que les conditions offertes, ne sont pas inférieures à celles en usage sur le marché local, ou à celles offertes aux ouvriers du pays.

Cette demande doit spécifier un certain nombre de points :

a) le nombre des ouvriers à recruter, indiquer s'il s'agit d'hommes de plus de quinze ans, de femmes ou de mineurs, mentionner les provinces dans lesquelles on se propose d'opérer le recrutement.

b) indiquer la nature du travail et la date de sa mise en œuvre.

c) indiquer le lieu d'exécution du travail et la circonscription consulaire dont il dépend.

d) indiquer les heures de travail de jour, les repos, le travail de nuit et durant les jours de fêtes, les heures de travail supplémentaires, le nombre des journées de travail par semaine.

e) indiquer le montant du salaire et le jour fixé pour le paiement, le montant de la rétribution du travail de nuit et des heures supplémentaires, des

jours de fêtes, etc..., les cas où il y a lieu à retenue sur le salaire, le minimum ou la moyenne de salaires en cas de travail à forfait, les prestations en nature, soit figurant dans le salaire en monnaie, soit considérées comme un complément de salaire.

f) donner l'assurance que dans les métiers pour lesquels s'opère le recrutement, il n'y a pas de grève en cours, ni d'agitation professionnelle.

g) indiquer les cas de rapatriement à la charge des employeurs.

h) fournir l'engagement de donner l'assistance médicale et les médicaments aux ouvriers ; s'engager à les assurer contre les accidents du travail.

i) fournir l'engagement de ne pas refuser les bons offices que le Consul italien de la circonscription, ou des fonctionnaires de l'émigration, offriront pour arbitrer les différends entre l'employeur et les ouvriers recrutés.

j) fournir l'engagement de permettre au Consul italien, ou aux fonctionnaires de l'émigration, de visiter les locaux où s'accomplit le travail, les logements des ouvriers et les locaux où ils prennent leurs repas.

La demande de recrutement ainsi établie devient un contrat de travail après approbation du Commissariat, et compte tenu des modifications opérées et convenues avec le requérant.

Le Commissariat a rédigé un modèle de con-

trat auquel tous doivent se conformer. Une copie signée par l'employeur ou son mandataire doit en être délivrée à chaque ouvrier recruté.

En cas de fraude, la licence de recrutement est retirée. Cela se produit si le recruteur s'est livré à des manœuvres tendant à provoquer l'émigration des ouvriers italiens pour leur faire souscrire le contrat de travail à l'étranger, ou pour éviter les obligations dérivant de la loi et des règlements italiens sur l'émigration.

Dans tous les cas, d'ailleurs, le recruteur est obligé d'assurer à l'ouvrier italien qu'il embauche à l'étranger, le même traitement que celui qu'il s'est engagé à assurer aux ouvriers recrutés dans le royaume. De toutes façons, il doit assurer à l'ouvrier italien des conditions de travail qui ne soient pas inférieures au traitement des ouvriers de la localité. Cette obligation est explicitement rappelée dans la licence.

La loi italienne s'occupe spécialement de l'émigration dans les pays d'outre-mer, prévoyant qu'il y a là matière à exploitation de l'émigrant. Les mesures de protection et de garantie ont dû être plus sévèrement établies.

Nul ne peut recruter ou attirer les émigrants, promettre ou vendre des billets de passage, s'il n'a obtenu du Commissariat la patente de transporteur d'émigrants. Cette mesure est destinée à contrôler les opérations des agences d'émigration.

Les compagnies italiennes de navigation, les ar-

mateurs et les affréteurs italiens peuvent obtenir cette patente, soit individuellement, soit en association, s'ils disposent de vapeurs remplissant les conditions exigées.

La patente peut également être concédée aux compagnies étrangères de navigation reconnues dans le royaume, ainsi qu'aux armateurs et affréteurs étrangers ; mais ils sont obligés de désigner comme mandataire un citoyen italien, domicilié en Italie ou une société italienne légalement constituée. Ils doivent se soumettre, non seulement aux lois et règlements en usage, mais aussi aux obligations que le Commissariat peut insérer dans la patente.

Le but du Gouvernement italien est de réserver au pavillon national le monopole du transport des émigrants.

La patente délivrée est valable un an ; elle donne lieu à la perception d'une taxe et au versement d'une caution fixée par le Ministre des Affaires Etrangères selon l'importance des opérations ; celui-ci peut refuser la patente, la limiter ou la retirer.

L'embarquement, dans un but de contrôle plus facile, doit avoir lieu à Gênes, Naples, Palerme et Trieste, ou tous autres ports désignés par décret royal. Le transit des émigrants par d'autres points d'embarquement est interdit.

Les tarifs de transport sont établis d'accord avec le Commissariat, qui règle minutieusement les conditions de prix, de nourriture, de confort et de sécurité des émigrants. Des indemnités sont même

prévues en leur faveur dans certaines occasions. En outre les frais entraînés par les retards, les quarantaines ou autres incidents restent à la charge des transporteurs.

En dehors de ces prescriptions d'ordre général, la législation italienne a établi des mesures spéciales de protection et de surveillance en faveur des émigrants.

C'est ainsi que des juridictions spéciales ont été instituées pour les différends relatifs à l'émigration. Les autorités compétentes en l'espèce sont : 1° les inspecteurs de l'émigration ; 2° les Conseils de Prudhommes ; 3° la Commission centrale de l'émigration qui connaît de l'appel des décisions des deux premières catégories de juges.

La sortie du royaume pour les émigrants est subordonnée à la production d'un passeport, délivré par les autorités compétentes et suivant les instructions du Commissariat Général. Il est perçu à cette occasion une taxe de deux liras versée intégralement au fonds pour l'émigration.

Lorsque l'expatriation n'est pas autorisée par le Commissariat, le défaut de passeport entraîne l'interdiction de sortir du royaume ; les fonctionnaires des postes-frontières sont chargés d'exercer ce contrôle. L'assentiment du Commissariat Royal est obligatoire pour toute délivrance de passeport et cette autorité peut exiger à cette occasion la production d'un contrat de travail, conforme aux prescriptions de la loi italienne.

Cette législation est développée par de nombreux textes réglementaires. Nous nous bornerons à citer ceux relatifs aux conditions de capacité et de moralité exigées des transporteurs et de leurs représentants ; à la protection des émigrants dans les ports d'embarquement ; à la création de refuges, bains et dispensaires ; à l'espace réservé à chaque émigrant sur les vapeurs servant au transport des émigrants ; à la fixation du nombre des médecins à bord par rapport au nombre des émigrants ; à la quantité et la qualité de la nourriture et du logement ; aux indemnités dues aux émigrants, en cas de retard dans le départ, de refoulement du port d'arrivée ; à la quantité de bagages que chaque émigrant peut emporter sans supplément de prix et aux indemnités en cas de perte ou de dommage ; à l'organisation et la réunion périodique au Commissariat Général des délégués des principales collectivités italiennes établies à l'étranger ; à l'hygiène et à la sécurité de l'émigration ; à la coordination des institutions d'assistance en faveur des émigrants, et, enfin, à tout ce qui a trait à cette assistance tant en Italie qu'au dehors.

Indépendamment de l'activité gouvernementale en matière d'émigration, nombreuses sont en Italie les sociétés privées constituées soit en vue d'étudier les conditions de l'émigration, soit en vue de fournir des secours aux émigrants.

Entre autres, il faut mentionner une grande institution catholique d'assistance aux émigrants, ;

L'« Œuvre Bonomelli », œuvre d'assistance au sens large du mot. L'étude des grands problèmes de l'émigration est à l'ordre du jour des assemblées de cette institution.

Une autre société italienne de patronage des émigrants, la société « Dante Alighieri », déploie une grande activité. Son œuvre consiste à propager l'emploi de la langue italienne et à instruire les Italiens résidant à l'étranger. Elle compte 70.000 adhérents. Elle a organisé 96 comités à l'étranger, qui subventionnent largement les écoles italiennes installées dans ces contrées.

Un autre groupement : la Ligue Italienne pour la protection des intérêts nationaux a organisé son premier congrès en juin 1922. A cette occasion, l'ordre du jour portait l'étude de la protection des émigrants italiens à l'étranger. De nombreuses résolutions furent votées concernant la nationalité des Italiens à l'étranger et tendant à conserver, ou à restituer à ceux-ci, leur nationalité d'origine. Des vœux furent formulés en vue de la suppression des visas de passeports et des permis de séjour et de résidence.

Le Gouvernement italien s'est préoccupé de préparer l'émigrant aux nouvelles conditions de vie qu'il trouvera dans le pays de destination. Dans ce but, il s'efforce de lui donner une préparation générale et professionnelle suffisante.

Par application de cette idée, dans 124 écoles normales de professeurs du royaume, il a été institué

par le Commissariat Royal, des cours portant sur la législation italienne de l'émigration, sur les principaux pays d'immigration, leur législation sociale, leur législation sur l'immigration, leurs caractéristiques géographiques et économiques. Les élèves de ces cours doivent devenir des professeurs, capables de professer des leçons spéciales pour les émigrants.

Des cours professionnels sont, en outre, ouverts, qui sont destinés à former des travailleurs spécialisés, en vue de l'émigration. Le but est d'arriver à restreindre le nombre des émigrants non qualifiés, rétribués comme simples manœuvres.

Il est à noter que le grand parti national fasciste a organisé des comités à l'étranger qui se proposent de développer l'esprit de solidarité chez les émigrés italiens et d'intensifier leur fidélité à la mère patrie et aux traditions nationales.

B. — *Le Commissariat Royal de l'émigration.*

Le Commissariat Royal a compétence sur toutes les affaires intéressant l'émigration. C'est lui qui concentre tous les services qui s'occupent de cette question.

Il se compose d'un Commissaire Général et de trois Commissaires.

Un Conseil supérieur de l'émigration est appelé à donner son avis dans toutes les affaires importan-

tes concernant l'émigration, et dans les affaires qui relèvent de la compétence de plusieurs ministres. Il y a, en outre, un comité permanent.

Le Commissariat peut correspondre directement avec les autorités du royaume, avec les agents de l'Italie à l'étranger, avec les Offices d'émigration des Etats étrangers, avec toutes les institutions du royaume et de l'étranger qui s'occupent de la protection des émigrants.

Des inspections de l'émigration sont établies à Gênes, Naples et Palerme, et dans les autres villes désignées par décret royal.

Sur chaque bateau transportant des émigrants à destination des pays transocéaniques, doit prendre passage un Commissaire royal, choisi, en principe, dans le corps des médecins de la marine italienne. Il est chargé de veiller sur le régime sanitaire et sur l'observation des lois et règlements italiens relatifs à l'émigration. Le transporteur doit leur réserver, à bord, le traitement de la classe la plus élevée. Ces commissaires exercent leurs fonctions même durant le voyage de retour, si le bateau se dirige vers un port européen avec des passagers italiens de troisième classe, ou de classe équivalente.

La loi italienne sur l'émigration prévoit l'institution dans les états sur lesquels se porte l'émigration italienne, au besoin, moyennant des accords avec les Gouvernements intéressés, d'offices de protection, d'information et d'acheminement vers le lieu du travail. Des fonctionnaires de l'émigration peuvent

être placés dans les principaux centres d'émigration italienne. Ils seront chargés d'informer le Commissariat Général sur les conditions de l'émigration italienne, et d'exercer les autres fonctions qui leur seraient confiées.

*C. — Politique italienne d'émigration.
Conférence internationale des pays d'émigration.*

Le Gouvernement italien, comprenant toute l'importance de l'émigration au point de vue des intérêts du royaume, déploie une grande activité pour accroître les colonies italiennes résidant à l'étranger, pour favoriser leur établissement et défendre leurs intérêts.

Le nouveau gouvernement italien, au cours d'une séance du Conseil des Ministres, le 30 novembre 1922, a exposé ses directives au sujet de l'émigration. M. Mussolini proposa de transformer le Commissariat Royal de l'émigration en une direction du Ministère des Affaires Etrangères, se basant sur cette idée que, pour l'Italie, l'émigration ne constitue qu'un aspect de la politique extérieure. Ceci n'impliquait aucune critique vis-à-vis du Commissariat et M. Mussolini déclara que cet organisme avait donnée une vigoureuse impulsion à la politique d'émigration italienne.

Les derniers résultats de cette activité sont intéressants à noter comme preuve de la sollicitude intelligente accordée aux intérêts des émigrants. C'est

ainsi qu'un projet d'accord avec le Brésil, en préparation, permettrait l'envoi immédiat de 20.000 travailleurs italiens dans l'Etat de Saint-Paul. L'Etat de Parana a offert 200.000 hectares de terrain pour la colonisation italienne. On imagine combien cette offre peut contribuer à propager l'influence italienne dans l'Amérique du Sud.

Des pourparlers sont, de plus, engagés avec les Etats-Unis, pour essayer de restreindre les effets de la loi du pourcentage.

La politique active du Gouvernement italien, en matière d'émigration, s'est manifesté tout récemment d'une façon caractéristique, lors de la réunion à Rome d'une conférence, qui a groupé les pays d'émigration.

Lorsque nous aurons dit, que, suivant les renseignements du Gouvernement italien, le chiffre des émigrants de cette nationalité s'est élevée à 260.000 en 1922 et que le chiffre de 300.000 est prévu pour 1923, on comprendra aisément que l'initiative de réunir cette assemblée ait été prise par le Ministre des Affaires Etrangères italien, dans le but d'examiner l'opportunité d'une entente entre les pays européens, exportateurs de main-d'œuvre, pour coordonner leur action et protéger leurs intérêts dans leurs relations avec les pays importateurs de main-d'œuvre.

Le Commissaire Général de l'émigration présida la Conférence.

L'acte final élaboré exprime le vœu qu'un accord préalable des pays d'émigration serait opportun au sujet des principes qui devraient être reconnus par la Conférence Internationale du Travail en matière d'émigration, et souhaite la collaboration des Etats intéressés sur le programme général suivant :

1° adaptation du volume de l'émigration à la capacité d'absorption des pays d'immigration, afin d'éviter que l'immigration ne devienne une cause de baisse des salaires ou de chômage ;

2° prévention de toute concurrence entre pays d'émigration, qui tendrait à avilir les conditions de travail ou de traitement des émigrants ;

3° échange d'informations sur les offres d'emplois dans les pays d'immigration qui ne peuvent être satisfaites, soit en quantité, soit en qualité ;

4° entente en vue de la défense des intérêts communs, lorsque des restrictions excessives sont imposées à l'immigration ;

5° collaboration des organismes d'assistance aux émigrants dans les pays d'immigration, en vue de secours à assurer à charge de réciprocité, aux ressortissants des pays représentés à la Conférence ;

6° obtention de la part des pays d'immigration, d'un traitement économique, juridique et moral des immigrants, en rapport avec la valeur qu'ils représentent pour ces pays.

En outre, un bureau spécial de correspondance

a été établi à Rome par la Conférence, qui constitue un organe de liaison et d'information entre les pays représentés.

L'acte final de la Conférence a réuni la ratification des Gouvernements autrichien, bulgare, grec, hongrois, polonais, roumain et tchéco-slovaque.

La Conférence a, de plus, établi une convention créant un Comité permanent, composé de représentants des états adhérents, qui doit se réunir régulièrement à Rome et être présidé par le délégué italien. La mission du Comité consiste à développer et à renforcer l'union de tous les pays européens d'émigration pour la défense de leurs intérêts économiques respectifs en ce qui concerne les problèmes du travail.

Créé sur l'initiative du Gouvernement italien, ce Comité a tenu sa première séance, le 10 mai 1923, au Palais Chigi. Y étaient représentés aux côtés de l'Italie : l'Espagne, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, la République tchéco-slovaque, la Roumanie, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et la Bulgarie.

Convoqués et présidés par l'Italie, qui est parmi eux la plus grande exportatrice d'hommes et aussi la puissance principale, ce sont presque tous les pays d'émigration de l'Europe qui se sont rendus à Rome, pour organiser avec continuité et méthode la défense en commun de leurs intérêts identiques. Sous ses apparences modestes, la création de ce Comité constitue un grand fait politique, plus im-

portant peut être et plus fécond en nouvelles orientations historiques, que certains épisodes qui occupent aujourd'hui la scène politique de l'Europe.

En Italie, on raisonne de la façon suivante : Les deux facteurs principaux de la production sont les matières premières et le travail humain. Nous avons vécu jusqu'ici et nous vivons encore, sous la pesante tyrannie du premier, tyrannie à la fois économique, sociale et politique. Entre la force ploutocratique et la force démographique, la première a jusqu'ici asservi et continue d'asservir la seconde : les pays riches dominant, non seulement économiquement, mais encore politiquement les pays d'émigration.

L'Italie, et les pays qui ont constitué le Comité permanent, doivent s'entendre pour revendiquer la valeur du travail humain en face de celle des matières premières ; pour restaurer, économiquement et politiquement, la puissance démographique en face de la puissance de la richesse ; pour ne plus offrir la force démographique fragmentairement et anarchiquement ; pour ne plus la disperser à travers le monde au service de la richesse et de la puissance d'autrui ; pour ne plus la jeter sans défense et sans prix sur le marché du monde ; mais pour l'encadrer, la discipliner, l'employer politiquement ; pour la concéder ou la refuser à des conditions déterminées et selon des intérêts non seulement économiques mais aussi politiques.

L'émigration à l'étranger est, sans doute, un mal,

comme sont des maux l'exiguité du territoire et l'insuffisance de matières premières. A ces deux maux, l'autorité en rétablissant l'équilibre interne, peut apporter un remède radical. Mais tant que dureront les conditions actuelles, il convient au moins, de rétablir l'équilibre externe : revendiquer en opposition avec la valeur du fer, la valeur du bras qui l'extrait et qui le façonne ; se servir de l'émigration comme d'un instrument politique pour l'indépendance et la puissance de la mère patrie ; organiser autour d'une nouvelle politique de l'émigration le système de tous les autres pays d'émigration.

Selon les conceptions des dirigeants actuels de l'Italie, la plus grande erreur du socialisme a été de poser le problème de la valeur homme en face de la valeur capital, comme un problème social interne, tandis que ce n'est qu'un problème politique externe.

Du discours prononcé par M. Mussolini à l'ouverture du Comité d'émigration, nous extrayons le passage suivant : « Le programme d'action du Comité n'a pas besoin d'être tracé ; il est clairement « délimité par l'acte final de la Conférence de « Rome sur l'émigration. Quand l'Italie a pris l'initiative de réunir cette conférence, il n'y avait rien « d'autre qu'une idée, on pourrait dire une intuition, suggérée par la réalité historique. On s'était « dit : les pays qui, dans le jeu de l'économie mondiale, se présentent comme exportateurs de travail, ont par cette caractéristique, une évidente

« communauté d'intérêts ; pourquoi le fait de cette
« communauté d'intérêts ne devient-il pas parmi
« eux, conscience et volonté, capable de trouver les
« instruments propres à mieux défendre les intérêts
« de chacun, moyennant une tutelle coordonnée des
« intérêts de tous ?

« La Conférence de Rome a démontré que cette
« intuition n'était pas trompeuse. Constamment
« animée d'un esprit de mutuelle entente, cette Con-
« férence fut la révélation que la solidarité des in-
« térêts entre les pays d'émigration, n'est pas seu-
« lement un fait, mais encore un sentiment.

« Aujourd'hui l'idée a son expression organique
« dans le Comité, c'est-à-dire l'instrument qui la
« traduit en action.

« Ce Comité n'est pas un organe qui ait le pou-
« voir de lier les gouvernements qui y sont repré-
« sentés, ou de limiter en quelque mesure, la li-
« berté d'action de chacun d'eux. Il s'agit d'une
« institution plus modeste. Mais il ne s'en suit pas
« une diminution de sa fonction. Le Comité est un
« organe commun, dans lequel les représentants
« des différents gouvernements examineront ami-
« calement les divers problèmes relatifs à l'émigra-
« tion et à la tutelle des émigrants. La discussion
« mettra en évidence les avantages et les inconvé-
« nients des méthodes et des points de vue. Les
« expériences d'un pays seront utilisées par les
« autres. Si les suggestions du Comité ne doivent
« pas avoir force exécutive, elles pourront cepen-

« dant contribuer efficacement à coordonner l'ac-
« tion des différents gouvernements sur la directive
« des principes communs.

« L'Office de correspondance, institué près du
« Commissariat général italien de l'émigration et
« fonctionnant sous la haute direction du Comité
« sera l'organe de liaison entre les offices d'émigra-
« tion des divers pays pour lesquels il sera un
« centre utile d'informations.

« Les pays qui, par privilège de la nature, dis-
« posent des matières premières, ont montré qu'ils
« savent défendre énergiquement ce privilège. Les
« pays d'émigration doivent savoir en faire autant.
« Ils mettent leur richesse de travail à la disposi-
« tion des pays qui ont besoin de main-d'œuvre;
« mais ils ont le droit de s'assurer que leurs propres
« nationaux trouvent dans les pays d'immigration
« un traitement correspondant à l'importance de
« la contribution qu'ils apportent au développe-
« ment économique de ces pays. Or cette valorisa-
« tion des émigrants sera d'autant plus grande que
« sera davantage coordonnée l'action des divers
« pays d'émigration.

« C'est sur cette maxime d'expérience que la
« Conférence de Rome a jeté entre les pays d'émigra-
« tion les bases d'une entente. A ce Comité qui
« en est l'expression permanente revient aujourd'hui la tâche de mettre en valeur cette entente,
« en la rendant vivace et agissante. »

CHAPITRE DEUXIEME

LA MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Le Bureau International du Travail, de la Société des Nations, comme toutes les institutions similaires, cherche à étendre son champ d'action.

Il s'est trouvé saisi de la question de l'émigration et menace de présenter ses conceptions sur la matière, sous forme de projets de conventions et de recommandations, soumis à l'approbation des puissances contribuant à l'entretien de cet organisme. Or la question de l'émigration ou de l'immigration qui est sa contre-partie, est l'essentiel de cette étude, et nous devons nous arrêter sur l'activité de la Société des Nations sur cette matière.

Nous signalerons, d'ailleurs, en passant, comme rentrant particulièrement dans le cadre de notre étude, une des recommandations votées par la Conférence internationale du Travail de Washington : La recommandation n° 4 concerne la réciprocité de traitement des travailleurs étrangers. Elle exprime le vœu que chaque membre de l'organisation internationale du travail, fasse bénéficier les travailleurs étrangers occupés sur son territoire de la législation visant à la protection des travailleurs et au droit d'association, le tout sur la base de la réciprocité.

La Conférence Internationale du travail, qui s'est déjà réunie à Washington et à Gênes doit, comme conclusion de ses travaux, établir des projets de conventions internationales et des recommandations sur la protection à accorder aux travailleurs.

L'immigration et le traitement des travailleurs immigrés ont déjà fait l'objet d'une recommandation et il faut prévoir pour l'avenir des projets de convention sur le même sujet. Nous devons donc examiner comment se présenteront ces projets, quelle sera leur force obligatoire et leur validité en présence de nos textes constitutionnels. De la solution de ce problème dépend la question de savoir si la France se trouvera engagée par les projets de conventions sur l'immigration que la Conférence jugera bon d'élaborer.

Nous allons donc examiner la procédure des projets déjà votés. C'est l'article 405 du traité de Versailles qui la règle.

Dans sa rédaction la partie XIII du traité de Versailles, consacrée au Travail, n'est pas plus heureuse que dans sa conception. A la lecture on s'aperçoit aisément que les idées directrices étaient mal définies. L'article 405 fait une confusion regrettable entre membres et représentants. Oubliant que les membres sont des Etats, des Nations, cet article fait prendre aux membres l'engagement de soumettre les recommandations et les projets de conventions adoptés par la Conférence « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles

rentre la matière, en vue de les transformer en lois ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». A lire ce texte il apparaît que l'Etat prend l'engagement de soumettre quelque chose à une partie de lui-même, puisqu'il est membre.

On a soutenu que les gouvernements de pays parlementaires étaient tenus de soumettre au pouvoir législatif toute recommandation et tout projet de convention adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des voix. De telle sorte qu'un gouvernement dont les délégués, auraient, sur ses instructions, repoussé une recommandation ou un projet de convention se verrait dans la nécessité d'en demander l'approbation à ses Chambres. Le gouvernement français n'a pas admis cette thèse qui l'aurait amené à violer la Constitution de 1875.

L'examen de cet intéressant problème de droit international et de droit constitutionnel est intervenu à l'occasion des six projets de conventions et des six recommandations adoptés par la Conférence Internationale du Travail, lors de sa première session tenue à Washington du 29 octobre au 29 novembre 1919.

Conformément à l'article 405 du traité de Versailles, ces projets furent soumis à l'approbation de la Chambre. Mais les lois constitutionnelles françaises permettaient-elles de les déposer ainsi sur le Bureau de la Chambre pour approbation. Ne fallait-il pas d'abord transformer ces projets en conventions signées par des plénipotentiaires dûment

accrédités; puisque d'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, c'est le Président de la République qui négocie et signe les traités?

Le gouvernement français convint de la nécessité de ne pas empiéter sur les pouvoirs du Président de la République en cette matière, et de convertir en conventions régulières les projets primitifs.

En effet, c'est le Président qui est, en France, l'autorité compétente à laquelle doivent être soumis, d'après l'article 405 du traité de Versailles, les recommandations ou les projets de conventions élaborés par la Conférence du Travail. Si le Président donne son approbation à ces projets, il prescrit les mesures nécessaires pour qu'ils soient mis en vigueur. Il entreprend des négociations avec d'autres pays en vue de la signature, par des plénipotentiaires dûment accrédités, de conventions reproduisant les termes des projets en question.

Conformément à cette manière de voir, le gouvernement français a engagé des négociations avec le gouvernement belge, qui ont abouti à la signature, le 25 janvier 1921, de six conventions régulières reproduisant exactement les termes des projets de conventions élaborés à Washington.

Dépôt d'un exemplaire de ces conventions a été effectué entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Ces conventions seront soumises à l'approbation des Chambres. Elles sont ouvertes à l'adhésion future des autres Etats par un protocole annexé.

En effet le problème qui se posait en France pour la ratification des projets de conventions s'est également présenté pour d'autres Etats et il a paru opportun d'encourager les adhésions, en offrant un moyen de résoudre les difficultés qui surgissaient.

Bref, la conclusion adoptée a été la suivante : Les projets de conventions seront convertis en conventions régulières. Les conventions franco-belges du 25 janvier 1921 ont été la première application de cette solution.

Il faut reconnaître qu'elle est boiteuse.

Les conventions ainsi conclues entre la France et la Belgique ne peuvent lier qu'elles deux. Cela ne se concilie pas du tout avec les dispositions d'ordre international contenues dans les projets de Washington.

Nous allons étudier maintenant comment les autres nations, en particulier la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie, ont envisagé l'adaptation des dispositions de l'article 405 du traité de Versailles à leur droit constitutionnel propre.

La Belgique. — Il ne semble pas que le gouvernement belge ait envisagé la difficulté sous le même angle que nous.

Le gouvernement belge a bien admis que la procédure de l'article 405 du traité de Versailles, s'écarte de la procédure traditionnelle en matière de négociations diplomatiques. Il a ensuite cherché à concilier cette procédure très neuve avec les principes du droit constitutionnel belge.

L'article 68 de la constitution belge est identique à l'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875. Le roi fait les traités et doit en faire approuver certains. Il aurait donc dû suivant la thèse française transformer les projets de conventions de Washington en conventions régulièrement négociées et signées, puis soumettre ces derniers actes à l'approbation des Chambres.

Le gouvernement belge a estimé que la difficulté envisagée n'était qu'apparente, raisonnant ainsi : En droit des gens, comme en droit privé, il y a deux choses distinctes : la convention elle-même et l'instrument qui la constate. La convention, c'est le concours des volontés qui existe indépendamment de l'acte lui-même.

Les projets de Washington, ayant été approuvés, en fait, par les délégués des Etats, le concours des volontés existe réellement et la volonté du Roi d'accepter les projet de conventions découlait forcément de sa signature apposée sur le projet de loi, soumettant les projets de conventions à l'approbation des Chambres.

La façon de voir du gouvernement belge est discutable. On peut discuter l'exactitude de la distinction, en l'espèce, de la convention et de l'acte qui en est la preuve et la manifestation de l'accord des volontés.

En outre, dans le cas présent, le raisonnement belge, peut à la rigueur se soutenir en fait, puisque

les délégués de cette nation ont voté les projets à Washington et faisaient partie de la majorité des deux tiers requise. Mais qu'eût dit le gouvernement belge si ses délégués, au contraire, avaient fait opposition et voté contre? Quoiqu'étant compris dans la minorité, ils auraient été obligés, suivant les termes du traité de Versailles de soumettre ces projets, contraires à leur volonté, à l'autorité ou les autorités compétentes pour les transformer en lois. Nous pouvons nous demander quelle aurait été l'attitude du gouvernement belge?

La Grande-Bretagne. — L'attitude du gouvernement britannique à l'égard des projets de conventions, est différente de celle du gouvernement belge mais elle n'est pas moins nette. Malgré les engagements de l'article 405 du traité, il se réserve formellement le droit de soumettre ou non, au Parlement les projets adoptés par la Conférence du Travail. Le gouvernement britannique a modifié sa législation interne en rapport avec certains projets de conventions, mais il n'y a pas eu approbation des projets eux-mêmes. Pour certains autres, tel le projet concernant la journée de huit heures, la ratification devant amener une revision, jugée inopportune de la législation, le gouvernement préfère s'en rapporter, pour arriver au résultat prévu par le projet, à la conclusion d'accords particuliers entre les intéressés. Bref, pour des raisons de circonstances les projets de Washington n'ont pas été ratifiés.

L'Italie. — L'opinion du gouvernement italien est intéressante. Elle concorde avec celle du gouvernement français pour l'essentiel.

Les « décisions » de la Conférence ne doivent pas être considérés comme de véritables conventions régulièrement négociées et acceptées par des plénipotentiaires. La procédure suivie ne leur donne en effet que la qualité de « projets ». Ils doivent cependant être considérés comme un « engagement international » contracté par les Puissances signataires, d'adopter les décisions de la Conférence, soit au moyen de projets de lois émanant des gouvernements respectifs, soit par tout autre moyen prévu par la Constitution de chaque pays.

En ce qui concerne l'Italie, sa législation intérieure contient déjà, dans ses principes généraux, les dispositions votées à Washington. Le gouvernement italien se contente donc de déposer un projet de loi portant « ratification pure et simple » des projets de convention. Il n'estime donc pas nécessaire la signature de conventions régulières. A son point de vue, une loi portant ratification suffit. C'est exact, mais à son point de vue particulier. Les projets de conventions n'en reste pas moins de simples projets, il n'y a pas de conventions puisqu'il n'y a pas eu accord ferme de plusieurs pays sur certaines questions.

Le gouvernement italien a sauté une phase de la procédure régulière, il a ratifié des projets mais non des conventions.

Tous ces projets et recommandations visent des matières qui font l'objet des législations internes des Puissances. A ce point de vue, ces textes sont très dangereux, il y a là une intervention déguisée et empiètement sur la souveraineté des Etats; ils portent atteinte à leur indépendance et permettent des ingérences étrangères sous le couvert de la Société des Nations.

Dans l'étude des conventions de travail et d'immigration signées par la France, nous examinerons les questions de droit international et de droit public soulevées par l'immigration des travailleurs en France, en nous basant sur le principe de l'indépendance réciproque des Etats, et le respect de la souveraineté de chaque pays.

Nous aurons souvent l'occasion de signaler, combien ce principe est menacé dans l'application des dispositions internationales concernant les travailleurs immigrés; nous sommes convaincus que l'on s'engage dans une voie dangereuse toutes les fois que l'on s'écarte de cette idée directrice très simple.

PROJETS DE CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS

VOTÉES AUX CONFÉRENCES

DE GÈNES ET DE WASHINGTON.

La Conférence du Travail, tenue à Gênes du 15 juin au 10 juillet 1920, a fait suite à la Conférence de Washington. Plusieurs projets de conventions et plusieurs recommandations ont été votées qui s'ajoutent aux travaux accomplis à Washington.

Nous ne rentrerons pas dans le détail de ces textes qui traitent de différents points de législation ouvrière ne rentrant pas dans notre sujet.

Nous avons insisté sur la situation créée par l'engagement de soumettre ces projets de conventions à la ratification des « autorités compétentes » en France, situation soulevant un problème délicat de droit public que nous avons exposé.

Mais, parmi les recommandations votées à Washington, l'une nous intéresse particulièrement en ce qu'elle concerne la situation des travailleurs étrangers immigrés.

L'intitulé de ce texte est ainsi conçu : « Recommandation concernant la réciprocité de traitement des travailleurs étrangers. »

La recommandation formule le vœu que chaque membre de l'organisation internationale du travail accorde, en se basant sur la réciprocité, et dans les conditions arrêtées entre les pays intéressés, aux travailleurs étrangers occupés sur son territoire, ainsi qu'à leur famille, le bénéfice des lois ouvrières et la jouissance du droit d'association dans la mesure où il est reconnu à ses propres travailleurs.

En ce qui concerne la législation française, le droit d'association est accordé aux étrangers, comme le souhaite la recommandation, mais il n'y a pas égalité absolue entre un Français et un étranger. Les associations d'étrangers en France sont soumises à des dispositions particulières, nécessitées par la sécurité de l'état et qui permettent la

dissolution par simple décision administrative d'une association d'étrangers dans certaines conditions, c'est-à-dire lorsque les agissements de cette société sont un danger pour la sûreté de l'état.

En outre, en matière de syndicats professionnels, les étrangers d'après la loi de 1884 ont bien le droit de faire partie d'un syndicat, mais ils ne peuvent entrer dans la composition du bureau.

Le droit public français limite donc, jusqu'à un certain point, le droit d'association pour les étrangers.

En ce qui concerne les lois de protection ouvrière, assistance, accidents du travail, etc..., la législation française n'assimile pas l'ouvrier étranger à l'ouvrier français. Cette assimilation n'a été accomplie que par les traités particuliers que nous étudierons plus loin.

La recommandation, il est vrai, prévoit l'égalité de traitement sous condition de réciprocité et cette vieille formule se rencontre souvent dans nos lois ouvrières, lorsqu'il s'agit d'en faire bénéficier les étrangers. La réciprocité, qui paraît juste, est bien souvent une illusion. D'abord il y a beaucoup plus d'étrangers en France qu'il n'y a de Français à l'étranger. Ensuite, par réciprocité, on ne peut avoir mieux que le traitement national. Or qu'advient-il dans les pays où ce traitement national est lui-même illusoire? La formule de la réciprocité est donc bien vague. D'ailleurs la Commission de l'émigra-

gration du Bureau International du Travail doit apporter des précisions à ce sujet et nous allons examiner plus loin les travaux de cette commission.

Remarquons qu'en présence du texte très général de la recommandation les nations intéressées n'ont pas estimé devoir modifier leur législation suivant des données aussi peu définies.

CHAPITRE TROISIEME

LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL ET L'ÉMIGRATION.

LA COMMISSION DE L'ÉMIGRATION.

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le Bureau International du Travail, par une extension très large, et pour une part abusive de ses attributions, s'est saisi de la question de l'émigration.

Ce problème, s'il touche par bien des côtés, aux matières de législation du travail, soulève, d'autre part, des questions d'une portée plus générale. Les émigrants ne comptent pas, d'ailleurs, que des salariés, mais aussi des agriculteurs et des commerçants. La politique générale des Etats y est intéressée ainsi que leur économie intérieure; c'est donc une matière du ressort de la diplomatie bien plus que d'un conseil du travail, fût-il international, comme le bureau de Genève.

Ce dernier organisme devait donc, pour rester dans sa compétence, limiter son activité à certaines questions touchant la situation des travailleurs émigrants : tel le recrutement et les conditions du travail. Mais, lorsque, par exemple, il s'agit des relations entre les émigrants et les compagnies de transport, nous ne sommes pas en présence d'une situation à régler par la législation du travail, puis-

qu'il n'y a pas rapport de patron à ouvrier, mais de voyageur à entrepreneur de transport, contrat tout différent du contrat de louage de services.

C'est en intervenant dans des débats difficiles et en exerçant une surveillance constante sur les initiatives des dirigeants du Bureau du Travail qu'il est possible de lutter contre cette activité débordante et d'écarter des résolutions qui auraient pour résultat une ingérence internationale trop indiscreète.

Par une décision du Conseil d'administration du Bureau du Travail, prise en exécution d'une résolution adoptée par la Conférence du Travail de Washington, il a été constitué une Commission internationale de l'émigration qui s'est réunie du 2 au 11 août 1921. Elle comprenait des délégués gouvernementaux, patronaux et ouvriers au total de dix-huit, chiffre ramené à seize par suite de défections.

La Commission n'avait pas à prendre des mesures exécutoires mais son rôle se réduisait à un examen préliminaire des questions relatives aux émigrants. Son rapport devait être présenté à la Conférence internationale du Travail de Genève qui, elle, prendrait des décisions.

Comme nous le verrons, parmi les résolutions présentées, nombreuses étaient celles qui étaient susceptibles par leurs conséquences de porter atteinte à notre souveraineté et aux principes de

notre droit public. Grâce à l'intervention des délégués français les textes présentés furent amendés dans un sens plus respectueux des principes juridiques.

En matière de réglementation internationale il faudrait toujours avoir le respect de l'indépendance et de la souveraineté des états. Toutes les fois qu'on oublie ou qu'on néglige volontairement ce sage précepte, on s'expose à rédiger un texte mort-né. D'autre part la tendance qu'a la Société des Nations de tout régler par des conventions universelles, conduit à l'adoption de dispositions trop générales et trop vagues, étant donné la nécessité de respecter nombre de législations diverses.

La Commission de l'émigration, et la Conférence du Travail y faisant suite, ont eu la prudence de n'élaborer que de simples recommandations adressées aux pays intéressés, les invitant à modifier leur législation dans le sens désiré. Il n'a heureusement pas été question d'avant projet ou de projet de convention internationale comme cela avait eu lieu à Washington, nous avons vu avec quel succès!

Dans le cas particulier de l'émigration, un autre principe est à considérer quand il s'agit d'une réglementation internationale. Plutôt que de conclure de vastes conventions, contenant des dispositions générales s'appliquant à toutes les nations adhérentes sans souci de leur situation particulière, il est préférable de s'en tenir à des conventions bilatérales qui s'appliquent à deux Etats seulement.

et fixent d'une façon précise leurs obligations respectives en tenant compte de leurs conditions spéciales.

Cette procédure a l'avantage de laisser à chaque gouvernement sa liberté d'action vis-à-vis des autres états. En outre, le problème de l'émigration ne s'est posé que récemment dans sa généralité. Sa réglementation est à faire; mais la confusion règne sur les principes généraux de la matière. Il est prématuré de songer, dès maintenant, à une vaste législation internationale. Les conventions particulières auront pour conséquence de dégager les grandes lignes de la question, il sera dès lors plus aisé d'établir les solutions générales du problème avec certitude.

Nous allons passer en revue l'ordre du jour de la Commission de l'émigration et examiner les points qui intéressent le droit public français et qui peuvent parfois être en contradiction avec ses principes.

1° Il s'agissait en premier lieu, de définir le rôle du Bureau du Travail en matière d'émigration. Ce rôle pouvait être considéré comme double :

Un rôle de législateur suprême d'abord, consistant à concilier et à unifier les différentes réglementations nationales sur l'émigration et l'immigration. En second lieu un rôle actif, en ce sens que le Bureau du Travail aurait régularisé les mouvements de migration suivant la situation mondiale

de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Ce rôle d'arbitre, en somme, aurait pu s'étendre jusqu'à la fonction de médiateur dans les conflits entre nations en matière d'émigration.

Telle était la thèse soutenue par plusieurs membres qui voulaient, en outre, rendre permanente la Commission d'émigration. Elle devenait un véritable organe exécutif et juridictionnel. Son action aurait alors présenté de sérieux inconvénients. Elle aurait pu empiéter sur les attributions gouvernementales telles qu'elles sont définies par le droit public français.

La résolution adoptée repousse cette conception et restreint le rôle de la Commission d'Emigration et du Bureau du Travail dans les limites plus étroites d'un simple organisme d'étude des questions d'émigration.

Le rôle réglementaire du Bureau de Genève qui aurait consisté à unifier les différentes législations nationales sur l'émigration, est laissé de côté.

La Commission s'est bornée sur ce point à présenter deux invitations aux Gouvernements intéressés. La première pour les prier de communiquer au Bureau du Travail les informations statistiques, législatives..., etc., disponibles, à intervalles aussi brefs que possible. La seconde pour inviter le Directeur du Bureau de Genève à consulter les services statistiques de chaque pays sur un formulaire type de statistique internationale de l'émigration.

Enfin, dans un dernier vote, la Commission a

renvoyé le problème de la coordination internationale de la législation sur l'émigration, à l'examen de la commission technique compétente du Bureau du Travail.

Nous noterons que l'obligation de fournir des statistiques sur le mouvement d'immigration peut avoir des inconvénients pour l'économie intérieure d'un pays. De tels renseignements sont de nature à inciter les autres états, à prendre telles ou telles mesures et à adopter certaines lignes de conduite touchant le mouvement d'émigration. La publication de certains chiffres précis peut servir de base à des revendications de la part d'un état pourvoyeur d'immigrants. Il y a là matière à contestations entre gouvernements et à ingérence des uns dans les affaires des autres.

2° La deuxième partie de l'ordre du jour de la Commission portait l'examen du recrutement collectif des travailleurs dans un pays, en vue de leur emploi dans un autre.

Sur ce sujet les résolutions adoptées sont conformes aux principes des traités de travail signés par la France. Nous nous bornerons à les indiquer.

Dans le recrutement collectif et particulièrement dans le cas de conventions bilatérales, il doit être tenu compte des principes suivants :

a) surveillance et contrôle des autorités compétentes des deux états intéressés, chacun sur son propre territoire.

b) exécution des opérations de recrutement effectuée exclusivement par l'entremise des bureaux ou des agents autorisés par l'autorité compétente de l'état.

c) consultation des organisations patronales et ouvrières lorsqu'il s'agit de recrutements faits à la suite de conventions entre gouvernements.

d) prise en considération des conditions du marché du travail des deux pays, afin que le recrutement collectif ne trouble pas ce marché; en veillant notamment à ce que le salaire ne soit pas inférieur à celui du pays d'immigration et à ce que l'arrivée des ouvriers recrutés n'ait pas lieu à l'occasion de grèves ou de locks-out.

e) pleine efficacité dans le pays d'immigration des contrats signés dans le pays d'émigration, sauf pour les clauses contraires à l'ordre public.

Pour l'application des traités de travail franco-polonais et franco-tchèques, il a été procédé à l'établissement de contrats-type d'un commun accord entre les gouvernements contractants. Le principe énoncé ci-dessus viendrait donc à l'encontre de ces dispositions. Il permettrait au pays d'émigration d'introduire dans les contrats des dispositions que nous aurions à faire respecter, alors même qu'elles nuiraient à notre politique sur l'immigration.

f) s'il est constaté que des travailleurs sont recrutés pour un autre pays en vue de remplacer des

travailleurs de ce dernier pays se trouvant en grève ou frappés de lock-out, l'entreprise qui a effectué ce recrutement, ou au profit de laquelle le recrutement a été effectué, doit rembourser aux travailleurs ainsi recrutés, toutes leurs dépenses, y compris les frais de voyage d'aller et retour.

3° Le troisième point examiné concernait la protection de l'émigrant avant son départ et en cours de route. Cette question offre des difficultés de tout ordre tant à cause de la condition morale et physique des émigrants que de la diversité des pays qu'ils doivent traverser et des autorités qui entrent en contact avec eux.

Remarquons encore une fois que ces questions ne sont guère du ressort de la législation du travail et rentrent plutôt dans le cadre des matières d'assistance et de police.

La Commission a étudié la possibilité de réprimer les agissements frauduleux des agences d'émigration et la propagande illicite faite en vue de favoriser l'émigration. Mais le texte proposé par la Commission ne donnait aucune définition de cette « propagande illicite » et ce texte s'il eût été voté ainsi, était en contradiction avec les principes du droit pénal français qui exige une définition légale de tout délit et pénalité, fixés par la législation, pour les actes délictueux commis sur le territoire de la France.

En ce qui concerne la sanction civile accompa-

gnant la sanction pénale, le Bureau du Travail proclamait la responsabilité solidaire des agents d'émigration et de transport ainsi que de tous leurs employés, pour les fautes commises par ces derniers. Or ce principe résulte de l'article 1384 du Code Civil français; il est proclamé dans presque toutes les législations. La résolution du Bureau du Travail était donc inutile en tant qu'affirmation impérative, elle fut réduite à une simple recommandation à l'adresse des pays n'ayant pas posé ce principe dans leur législation.

Sur la même question, la Commission s'est occupée de la protection spéciale des femmes et des enfants quittant un pays pour se rendre dans un autre, protection destinée à empêcher la traite. Ce rôle appartient plus à des règlements de police qu'à une réglementation concernant les travailleurs.

Toujours dans le même ordre d'idées, la Commission a exprimé un vœu quant à la protection des émigrants en cours de route, en particulier quant aux mesures d'hygiène à observer à bord des paquebots et dans les trains. Il a été reconnu combien il était difficile d'établir des règles générales à ce sujet, étant donnée la diversité des conditions de transport suivant les pays, les climats, etc... D'où la nécessité d'entrer en rapport avec les intéressés, c'est-à-dire, armateurs, compagnies de transport, etc. Le Bureau du Travail devra s'adjoindre un comité de techniciens, chargés de rechercher les conditions

minima d'hygiène et de sécurité, qui deviendraient une base pour les accords à intervenir entre les pays intéressés.

Un avant-projet de convention sur l'assurance contre les accidents, survenus aux émigrants en cours de route, fut réduit à une simple recommandation lorsqu'un examen plus approfondi eût fait apparaître la complexité du problème.

Le dernier point à étudier sur la question du transport des émigrants était l'examen de ceux-ci préalablement à leur départ ou leur embarquement.

Cet examen tend à établir si l'émigrant remplit les conditions nécessaires au point de vue de l'hygiène, pour être admis dans le pays de destination.

Cette opération soulève une grave difficulté de droit des gens ; car certains états émettent la prétention d'exercer ce contrôle au lieu d'embarquement et par leurs propres fonctionnaires. Il y aurait là une véritable atteinte à la souveraineté du pays si cet examen ne résultait pas d'accords diplomatiques réglant les modalités de telles interventions.

Plusieurs faits venaient compliquer ce problème : Le Bureau de Genève, dans les conclusions de son rapport, posait le principe du contrôle commun du pays d'émigration et du pays d'immigration. Principe, qui, sous son air conciliant, n'est pas exempt d'inconvénients. En outre le système fonctionne déjà entre les Etats-Unis et le Canada, avec de bons résultats. Enfin, nombreux et influents étaient, au

sein de la Commission, les partisans de cette pratique, s'appuyant sur cet argument très simpliste qu'il valait mieux empêcher le départ d'émigrants, qui eussent été refusés, dès leur arrivée au point de destination.

Mais, ce qui est contestable, ce n'est pas la nécessité d'un examen préalable, c'est le fait d'attribuer ce contrôle à des fonctionnaires étrangers qui empiètent ainsi sur les fonctions d'agents nationaux qualifiés.

La Commission s'arrêta donc simplement à cette conclusion : installation de bureaux d'examen des émigrants dans les pays de transit et d'émigration, aux frontières et aux ports d'embarquement. Ces bureaux examineraient si l'émigrant remplit les conditions exigées pour être admis dans le pays d'immigration. Toutefois, cet examen n'aurait qu'un caractère purement consultatif et le résultat ne saurait être un argument pour l'émigrant voulant en appeler d'une décision de refus d'admission par le pays d'immigration. Ce pays est libre d'établir telles conditions qu'il juge convenables mais les autorités de l'état, où se tient le bureau d'examen, n'ont pas à faire appliquer les lois et règlements qui fixent ces conditions ; elles n'ont à faire respecter que la législation nationale.

La Commission, sur ce point encore, s'en rapporte aux conventions particulières à intervenir entre les pays intéressés. Cette résolution fut d'ailleurs votée sous une forme facultative ; la rédaction débute

ainsi: « Il est désirable... etc... », et sous réserve qu'aucune atteinte n'en résulterait pour la souveraineté nationale.

4° La quatrième partie de l'ordre du jour concernait la situation de l'émigrant pendant son séjour dans le pays d'immigration. Quatre principes dominent la question, qu'il faut d'ailleurs concilier avec les principes généraux du droit des gens et du droit public national.

En premier lieu, principe sans contestation, l'émigrant doit être reçu dans des conditions normales et suffisantes d'hygiène et d'humanité.

Puis, sans intervenir dans le pouvoir législatif des états, il est recommandé de ne modifier la législation sur l'immigration qu'avec prudence et modération, de façon à ne pas porter un préjudice trop brutal aux émigrants et par contre-coup aux autres Etats.

Enfin nous voici au principe capital : au point de vue économique et social, égalité de traitement entre les immigrants, une fois admis, et les nationaux ou entre les différentes catégories d'émigrants.

En dernier lieu, il convient de déterminer la validité du contrat d'embauchage conclu par l'émigrant dans son pays avec un employeur du pays d'immigration. Lorsque le contrat est établi du côté du pays d'immigration par les soins d'un service public, commissariat, office de placement, etc..., le

pays d'immigration doit collaborer à sa rédaction comme cela se produit dans l'établissement des contrats-type.

Sur le premier principe, d'apparence incontestable, certains membres proposaient de faire appel, pour la réception des immigrants, au concours des institutions d'assistance de la nationalité de ceux-ci. Cette proposition était dangereuse comme constituant un précédent fâcheux de collaboration des autorités nationales et d'éléments étrangers. La proposition dont nous parlons, fut renvoyée pour étude à la Commission permanente.

Le second principe, concernant les modifications de législation sur l'émigration et l'immigration, est assez délicat. Si un état modifie ses lois sur la matière, il est difficile d'intervenir, même de la part d'un organisme international, sans qu'une telle intervention ne soit considérée comme un empiètement inadmissible dans un domaine réservé aux autorités nationales. Il y avait lieu, en cette matière, de respecter les droits souverains des états et la résolution à adopter a été rédigée dans des termes courtois et réservés.

Quand nous parlons de modification de législation il faut définir ce que nous entendons par « législation ». Il s'agit là de la législation d'ensemble sur l'immigration. La résolution votée demande que lorsqu'un état modifie ses lois, il évite les changements trop brusques, au moins dans l'application. Mais cette invitation ne doit pas s'appliquer aux

dispositions réglementaires et occasionnelles que les états jugent bon de prendre en face d'un événement soudain.

Le but de la proposition consiste à sauvegarder les intérêts des émigrants, en cours de transport, intérêts qui pourraient se trouver lésés par une brusque modification des lois les concernant, survenant après leur départ et avant leur arrivée à destination.

Il est certain que les émigrants n'ont, en l'espèce, que des droits moraux, pour ainsi dire, droits sans sanction, un état ayant toute liberté pour légiférer. On ne peut envisager, dans ce sens, qu'une intervention diplomatique de la part du gouvernement du pays des émigrants.

Le troisième principe, exposé plus haut, a trait à l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux. Cette égalité peut s'envisager à plusieurs points de vue : égalité au point de vue social, économique, civil et politique.

Au point de vue social et économique rien ne vient contrarier le principe de l'égalité et nous verrons qu'il est inscrit dans les traités franco-italien, franco-tchèque et franco-polonais. Il est en outre conforme, en général, aux intérêts du pays d'immigration comme du pays d'émigration.

Au point de vue civil et politique, le principe de l'égalité de traitement, doit être envisagé avec beaucoup de prudence. Chaque état doit demeurer maître de sa décision sur ce point. Une décision

générale prise par un organisme international comme le Bureau du Travail, serait une intervention inadmissible.

Le droit public français, quoique très libéral vis-à-vis des étrangers, n'admet jamais l'assimilation totale de l'étranger au national. Vis-à-vis des droits civils et quasi-politiques : droit d'association, administration syndicale, etc..., l'étranger, d'après la loi française, subit en général, certaines restrictions.

L'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations prévoit la dissolution par simple décret, pris en conseil des ministres, des associations composées en majeure partie d'étrangers, de celles qui ont des administrateurs étrangers, ou leur siège à l'étranger « *si leur agissements sont de nature soit*
« *à fausser les conditions normales du marché des*
« *valeurs ou des marchandises, soit à menacer la*
« *sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat dans les*
« *conditions prévues par les articles 75 à 181 du*
« *Code Pénal.* »

L'article 4 de la loi du 21 mars 1884, interdit aux étrangers d'administrer un syndicat professionnel. Ils peuvent faire partie d'un syndicat, comme membre ordinaire, mais là se borne leur droit.

Il est bien évident que, sur tous ces points, chaque gouvernement doit demeurer libre des modifications à apporter à sa législation. C'est un domaine absolument réservé et qui doit être fermé à toute intervention d'une assemblée internationale.

Remarquons que cette façon de voir n'entrave en rien l'application du principe de l'égalité de traitement qui peut être réalisée par des conventions particulières, comme cela s'est présenté déjà.

La Commission de l'émigration s'est donc contentée de présenter un vœu, dans le sens de l'égalité de traitement entre travailleurs étrangers et nationaux.

Il reste enfin la question de la validité du contrat d'embauchage présenté par l'émigrant, lorsque ce contrat a été conclu dans le pays d'origine avec un employeur du pays de destination. L'émigrant devrait être assuré de l'exécution du contrat et protégé contre les clauses abusives qui auraient pu être insérées.

L'article 5 de la treizième résolution votée par la Commission stipule donc que « les contrats signés
« dans le pays d'émigration auraient pleine effi-
« cacité dans le pays d'émigration sauf pour les
« clauses contraires à l'ordre public. »

Mais si une telle résolution prenait corps et devenait une stipulation contenue dans une convention internationale, nous nous trouverions en présence, d'une part, des contrats du genre prévu par la résolution et, d'autre part, des contrats-types établis d'un commun accord entre les autorités françaises, d'un côté, les autorités italiennes, tchéco-slovaques et polonaises, de l'autre, en application des traités de travail. Cette clause permettrait donc aux pays d'émigration d'introduire dans les contrats des dis-

positions valables non prévues par les contrats-types et que nous devrions respecter, même si elles n'étaient pas d'accord avec nos intérêts et notre politique en matière d'immigration. En d'autres termes ce serait l'abandon des contrats-types.

Nous voyons donc encore là, combien peut-être gênante l'activité d'un conseil international établissant une réglementation uniforme sans souplesse et dictée souvent par des intérêts particuliers qui prendraient la prépondérance au sein de ce conseil.

La conclusion des travaux de la Commission de l'émigration fut le vote de plusieurs résolutions. C'est le travail préparatoire préliminaire de la Conférence internationale du Travail de Genève de 1922. Les conclusions de la Commission sont à la base des travaux de cette Conférence que nous allons passer en revue dans les parties qui traitent de l'émigration.

LA CONFÉRENCE DU TRAVAIL DE GENÈVE (octobre 1922).

La IV^e session de la Conférence du Travail de Genève réservait une partie de son ordre du jour à la question de l'émigration; les travaux de la Commission de l'émigration devait servir de base aux débats. Mais les résolutions votées portaient sur des questions très diverses et le Conseil d'administration du Bureau du Travail, devant cette diversité, estima qu'il fallait restreindre l'étendue des problèmes à étudier. D'autre part, il paraissait prématuré de discuter certains points de la question

pour ne pas gêner les négociations en cours, en vue de conclure des conventions particulières sur l'émigration.

Il fut donc décidé de n'inscrire à l'ordre du jour qu'une étude partielle de la question de l'immigration et le choix du Bureau du Travail se porta sur une résolution adoptée par la Commission, qui par ses dispositions constitue, pour ainsi dire, une préface à l'étude de l'émigration dans ses applications pratiques.

Le texte de cette résolution est ainsi libellé :

« Chaque membre communiquera au Bureau International du Travail, à des intervalles aussi courts que possible et qui ne devront pas dépasser trois mois : toute information disponible, législative, statistique ou autre, concernant l'émigration, l'immigration, le rapatriement ou le transit des émigrants, y compris tous renseignements sur les mesures prises ou envisagées relativement à ces questions;

« Toutes les fois que ce sera possible, les informations visées ci-dessus devront être recueillies de telle façon que communication puisse en être faite dans les trois mois, suivant la fin de la période à laquelle elles se rapporteront.

« Le Directeur du Bureau International du Travail, est invité à consulter les services statistiques des membres en vue de proposer un formulaire convenable qui serait soumis à la Conférence de 1922. »

Préalablement, un questionnaire avait été adressé aux membres, demandant leur avis sur la possibilité de fournir leurs statistiques au Bureau International du Travail. Nulle objection n'avait été faite.

Les travaux de la Conférence de 1922 portaient donc uniquement, en matière d'émigration, sur les renseignements statistiques.

La question présentait trois aspects :

En premier lieu, il fallait étudier dans quelles conditions les gouvernements pourraient communiquer au Bureau du Travail les documents déjà existants sur l'émigration et l'immigration.

En second lieu, il fallait envisager la possibilité de présenter cette documentation statistique sous une forme commode pour l'établissement de statistiques internationales.

Avant l'ouverture de la Conférence, un questionnaire a été adressé aux membres sur ces points; les réponses et les objections devant servir à éclaircir et limiter les débats.

Sous la forme d'un désir d'information désintéressé, cette demande de documents statistiques tend surtout à faciliter le contrôle des pays d'émigration sur leurs nationaux, mais il a été reconnu que la publication des statistiques sur le mouvement des émigrants est parfois de nature à nuire à certains intérêts économiques.

Nous noterons dans la dernière partie du questionnaire la question relative à la possibilité d'éta-

blir des documents semblables pour l'établissement des relevés statistiques. Le document visé serait une carte d'identité internationale dont serait pourvu l'émigrant. Nous aurons l'occasion plus loin de montrer combien cette mesure serait fâcheuse comme constituant un premier pas vers l'internationalisation de l'émigrant. Cette carte servirait également de passeport.

Bref, les dispositions contenues dans la résolution de la Commission de l'émigration ont été votées par la Conférence de Genève et sont devenues une recommandation adressée aux Etats membres de l'organisation internationale du Travail, en vue de la mettre à exécution sous forme de loi nationale ou autrement.

La recommandation, suivant l'ordre du jour, devait concerner uniquement la communication de la documentation statistique et les moyens de la rendre utilisable.

Or le dernier paragraphe, dans sa rédaction primitive se présentait ainsi :

« La Conférence générale du Travail recommande que chacun des membres de l'organisation internationale du travail examine la possibilité de conclure avec d'autres membres des accords tendant à l'adoption d'une définition identique de l'émigrant, à l'établissement d'un type uniforme de carte d'identité pour les émigrants et à l'emploi de méthodes communes pour relever les données statistiques et qu'il fasse ap-

*« pel pour la préparation des ces accords à la col-
« laboration du Bureau International du Travail. »*

C'est tout simplement l'établissement d'une carte d'identité internationale pour l'émigrant. Cette mesure paraît simple et pratique mais elle peut avoir des conséquences regrettables. C'est ce qui ressort des déclarations faites durant les débats. En effet la carte d'identité internationale, qui servira également de passeport, sera délivrée par le pays d'émigration qui pourra également la refuser. Si des accords intervenaient pour refuser l'entrée aux immigrants dépourvus de cette pièce, le pays d'émigration serait alors le seul maître du mouvement d'émigration. De même, que les pays producteurs de charbon se servent de cette richesse pour peser sur les pays dépourvus de combustibles, de même le pays d'émigration pourraient alors utiliser l'armée de leurs émigrants pour agir suivant leur guise sur les pays ayant besoin de main-d'œuvre.

De plus, cette pièce internationale, la carte d'identité, est le préliminaire de l'établissement d'un « statut de l'immigrant ». Celui-ci alors sera vraiment national dans son pays d'origine, mais une fois hors de ses frontières, il sera régi par des règlements internationaux et il faudra renoncer à assimiler cet individu international.

Mais la Conférence s'est bornée à voter le texte ci-dessous :

*« La Conférence recommande à chacun des
« membres de l'organisation internationale du*

« *Travail de se mettre d'accord autant que possible*
« *avec d'autres membres pour :*

« *a Etablir une définition identique du terme*
« *émigrant;*

« *b Déterminer les indications qui devront figu-*
« *rer uniformément sur les pièces d'identité déli-*
« *vrées aux émigrants et immigrants par les auto-*
« *rités compétentes des membres qui sont mis*
« *d'accord;*

« *c Employer une méthode uniforme pour rele-*
« *ver les données statistiques sur l'émigration et*
« *l'immigration. »*

Nous avons dit, plus haut, que les organismes internationaux seraient toujours viciés par ce fait que les membres qui les composent sont toujours animés du sentiment national et décident du point de vue de leur pays respectif et non suivant l'équité. Les faits confirment cette opinion qui peut paraître un peu brutale. En effet, lors de la Conférence de Genève, en matière d'émigration, deux groupes se sont heurtés : les pays d'immigration d'une part, les pays d'émigration de l'autre. Ces derniers, nous l'avons déjà vu, se sont réunis en conférence particulière, ils cherchent à faire bloc et à prendre la direction du mouvement en matière de réglementation internationale de l'émigration.

Alors qu'un organisme, tel le Bureau du Travail, de par son caractère, devrait être guidé par des sentiments de haute humanité, on est obligé de constater qu'il ne sert en fin de compte qu'à l'abou-

tissement d'une politique : celle qui aura la prépondérance grâce à la majorité.

Devant de tels résultats, il faut donc écarter tous sentiments par trop généreux et se mettre face à la réalité. L'activité du Bureau du Travail en matière d'émigration et d'immigration peut devenir gênante puisqu'elle tend à faire prévaloir une politique. Rien n'autorisait d'ailleurs une telle compétence. Aucun terme du traité de Versailles ne vise les problèmes de l'émigration. Il a fallu l'influence constante de certains membres pour en arriver là. Remarquons que la France, qui a signé des conventions très libérales vis-à-vis des ouvriers étrangers, ne saurait être accusée d'hostilité systématique à l'égard du Bureau du Travail, par ce qu'elle veut le maintenir dans ses attributions propres.

Le Bureau du Travail s'est occupé des questions d'émigration en étendant largement sa compétence. Rappelons, à titre d'exemple, la discussion sur les conditions de transport de l'émigrant au point de vue de l'hygiène. Est-ce une question de travail ? certainement non. Les rapports qui s'établissent, entre les armateurs et les émigrants transportés, sont des rapports de transporteurs à voyageurs et non des rapports d'employeurs à ouvriers. Une telle question relevait plutôt de la compétence de la conférence diplomatique maritime qui s'occupe de la responsabilité des propriétaires de navires.

En outre parmi les émigrants, on ne compte pas uniquement des salariés, nous trouvons dans leurs rangs des cultivateurs, des commerçants, catégories qui ne relèvent pas de la législation ouvrière, domaine du Bureau du Travail.

Sous le couvert de cet organisme international, on peut envisager de multiples interventions en faveur d'un pays d'émigration et à l'encontre d'un pays d'immigration. Sous prétexte de protection des travailleurs on peut arriver à des empiètements constants sur la souveraineté nationale d'un état, et le Bureau du Travail, se faisant le protecteur des immigrés, peut devenir, par voie de conséquence l'agent direct des pays d'émigration.

Il y a donc lieu de restreindre son activité en cette matière. Il faudrait surtout veiller à limiter ses travaux à l'étude des problèmes relatifs à la protection légale du travailleur établi à l'étranger, et à laisser de côté les questions touchant le départ, le transport et l'arrivée de l'émigrant.

Enfin, pour conclure, il devient nécessaire d'établir le contact entre les pays d'immigration, d'examiner en commun la politique de l'immigration, sans aucune idée de représailles, mais simplement pour faire contre-poids à la politique des pays d'émigration. Les deux courants devraient aboutir à l'élaboration d'une théorie de l'émigration qui tiendrait compte des intérêts respectifs des groupes en présence.

CHAPITRE QUATRIEME

LE PROBLÈME DE L'IMMIGRATION EN FRANCE

§ 1. — *L'immigration en France.*

La situation, créée par la guerre, en France, a changé complètement la façon dont nous devons envisager l'immigration dans notre pays.

Nous sommes placés dans une position bien différente de celle de certains pays d'outre-mer par exemple. Les frontières terrestres de la France étant aussi étendues que les frontières maritimes, il est impossible de réglementer rigoureusement l'accès de notre sol. C'est du reste cette facilité de passage qui a favorisé les courants migratoires dans nos régions.

Jusqu'à la déclaration de guerre, l'immigration qui se portait sur la France était toute spontanée et était utilisée comme elle se présentait et là où elle s'effectuait. Elle n'avait rien d'un mouvement organisé, et ce défaut d'organisation, avait pour conséquence de surcharger une région d'immigrants tandis qu'une région voisine manquait d'hommes. Les colonies étrangères étaient attirées vers certains centres seulement où elles atteignaient parfois une grande importance.

Toutefois, certaines tentatives intéressantes de recrutement organisé de la main-d'œuvre étran-

gère doivent être signalées, comme ayant été le prélude des vastes migrations provoquées et réglementées par les derniers accords conclus entre la France et divers pays européens : Italie, Pologne, Tchécoslovaquie.

En 1908, la Société Centrale d'Agriculture de Meurthe-et-Moselle, constatant l'importance de l'émigration des Polonais de Galicie, qui se portait sur l'Allemagne, entreprit d'attirer vers la France une partie de ces immigrants. La Société entra en rapport avec M. Skolyszewski, député à la Diète de Galicie, et, arrêta, de concert avec lui, des conditions d'embauchage qui rappellent certains points du recrutement collectif pratiqué aujourd'hui. Les demandes d'embauchage devaient être centralisées à la Société, qui se chargeait de les transmettre en bloc à l'Agence de placement instituée par M. Skolyszewski et dénommée « Comité d'émigration de Galicie ».

Les résultats de cette organisation ne furent pas ceux que l'on attendait, l'idée était trop neuve et la pratique de ce procédé n'était pas encore suffisamment au point.

La Société de Meurthe-et-Moselle se mit alors en relations directement avec le Gouvernement autonome galicien. Un contrat-type d'embauchage fut élaboré et on décida la création à Lemberg d'un « Office Central de placement » avec une agence à Nancy.

Cette expérience de recrutement méthodique fut

interrompue par la guerre et les résultats déjà obtenus étaient encore trop incertains pour tirer des conclusions définitives sur la valeur du procédé. Néanmoins il y avait là un essai intéressant de concentration des efforts et de systématisation des méthodes, dont l'idée a été reprise pendant et depuis la guerre.

Les besoins de main-d'œuvre, déterminés par la production intensive du matériel de guerre, amena le Gouvernement français, à s'occuper du recrutement collectif des travailleurs ; quelques accords à ce sujet intervinrent au cours de la guerre.

En outre, en mars 1915, se place la création de l'« Office national de la main-d'œuvre agricole » avec ses dépendances : les « Comités départementaux ». Le but de cette organisation était de favoriser le courant de l'immigration des travailleurs agricoles, arrivant d'Espagne et d'Italie en France. Le procédé est toujours le même : centralisation des offres et des demandes d'ouvriers, canalisation des convois d'émigrants sur quatre bureaux et onze postes-frontières, gérés par des agents de l'Office ou par des commissaires spéciaux. De ces postes s'opère la répartition des travailleurs.

Jusqu'ici, ce que nous avons exposé, concernait surtout la main-d'œuvre destinée à l'agriculture. En ce qui a trait à la main-d'œuvre industrielle, les mêmes efforts ont été faits pour arriver à une organisation rationnelle du recrutement des travailleurs étrangers.

C'est ainsi qu'avant 1914, le Comité des Forges de Meurthe-et-Moselle avait créé un bureau central d'immigration et entretenait à l'étranger des agences de recrutement. Cette organisation a disparu au début des hostilités.

Durant la guerre, devant le besoin considérable et urgent d'ouvriers industriels, le gouvernement français a créé d'abord au Ministère de l'Armement puis au Ministère du Travail, le service de la main-d'œuvre étrangère dont le but était de fournir aux usines de guerre le personnel nécessaire.

Pour la réception des immigrants, cinq postes ont été organisés à Marseille, Perpignan, Bayonne, Nantes et Lyon. Ce sont des centres d'hébergement où se faisait le contrôle sanitaire et policier des ouvriers étrangers. De là, ceux-ci étaient acheminés vers les lieux d'emploi. Les employeurs ne pouvaient utiliser cette main-d'œuvre, que s'ils avaient souscrit un engagement contenant certaines obligations, en particulier la condition de la parité de traitement des étrangers et des français.

La politique d'immigration adoptée en France durant la guerre se résume en deux points : attirer les émigrants pour parer au déficit de main-d'œuvre, organiser le recrutement pour obtenir une plus grande stabilité dans le mouvement d'immigration et une meilleure répartition sur l'ensemble du territoire.

Cette politique a été imposée par les besoins pressants provoqués par l'état de guerre. Mais doit-

elle être notre politique d'immigration en temps de paix ? A vrai dire, malgré la cessation des hostilités, nos besoins sont les mêmes, ils ont plutôt grandis ; il y a une remise en état complète de nos industries à opérer, des stocks à reconstituer, un matériel à renouveler ; en un mot l'organisation économique du pays est à refaire et nécessite l'emploi d'une main-d'œuvre considérable. Cette main-d'œuvre ne se trouve pas sur place, par suite des pertes humaines et du déficit de la natalité ; force nous est donc d'aller demander aux pays à forte population leur excédent en hommes.

Notre politique doit viser en outre à assurer l'établissement définitif des immigrants, en France, et à tendre à l'assimilation de leur descendance.

En vue de cette éventualité notre choix devra porter sur des immigrants appartenant de préférence à des nationalités de notre race et se rapprochant de notre tempérament.

Quant à la mise en pratique de cette ligne de conduite, il est certain qu'il faut arriver à une organisation méthodique de l'immigration, et éviter l'intervention d'agences d'émigration qui recherchent des avantages pécuniaires et se soucient peu de l'intérêt national.

D'autre part, laisser l'Etat prendre absolument la direction des opérations de recrutement, amènerait peut-être des entraves et des lenteurs, qui seraient évitées en chargeant de ces fonctions des or-

ganismes semi-officiels, jouissant d'une liberté plus grande dans leur composition et leur action, que des administrations de l'Etat.

La politique française, tendant à accroître l'immigration pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre, trouve des partisans dans le patronat français. La Fédération des Industriels et Commerçants français a émis le vœu que l'introduction des travailleurs étrangers, fût intensifiée et qu'un programme méthodique d'immigration fût adopté par le Gouvernement français. Cette Fédération a décidé de constituer une commission, chargée d'étudier les questions d'immigration.

Au congrès de la Confédération Générale du Travail, une résolution a été votée, qui reconnaît la nécessité de faire appel à la main-d'œuvre étrangère pour remédier à la faiblesse numérique de la population. Mais elle déclare que l'immigration doit être réglementée et proportionnée aux besoins réels de l'économie nationale. L'égalité de traitement a été en outre recommandée.

§ 2. — *Législation française sur l'immigration.*

Il n'y a pas, à proprement parler, de législation spéciale sur l'immigration en France. Avant la guerre on ne pouvait rattacher à cet ordre d'idées que les lois et décrets sur l'admission et le séjour des étrangers : loi du 3 décembre 1849, loi du 8 août 1893, loi du 16 juillet 1912. L'ensemble de cette

réglementation donne au gouvernement vis-à-vis des étrangers, le droit d'expulsion et de surveillance.

Les mesures restrictives amenées par la guerre, dans l'entrée et la sortie de France, entre autres la formalité du passeport, ont été l'occasion d'une réglementation spéciale vis-à-vis des travailleurs étrangers, utilisés dans les usines de guerre. D'où une série de décrets qui rentrent plus particulièrement dans le cadre d'une législation relative à l'immigration.

C'est ainsi que le décret du 2 avril 1917 a créé pour les étrangers une carte d'identité spéciale délivrée par l'administration française.

Le décret du 18 novembre 1920 concerne particulièrement les travailleurs étrangers il établit les obligations auxquelles ils doivent se soumettre.

Le dernier décret sur la matière est du 6 juin 1922 ; il règle les conditions d'admission des travailleurs étrangers se présentant aux frontières.

§ 3. — *L'Office d'immigration.*

Devant l'importance prise par le mouvement des immigrants en France, toutes les questions qui se réfèrent à l'immigration devraient être suivies de très près par un seul organisme, doté de moyens puissants.

Cette organisation devrait répondre point par point, mais en prenant pour base l'intérêt français,

aux préoccupations signalées ci-dessus, qui sont l'objet de la sollicitude des fonctionnaires de l'émigration en Italie. Le Commissariat royal est organisé dans le but d'utiliser l'émigration italienne comme moyen d'expansion de l'activité nationale, et comme une des branches de la richesse du pays. Un organisme similaire devrait être institué en France pour faire de l'immigration qui s'y implante un moyen d'accroître notre richesse et nos disponibilités en main-d'œuvre. Les organisations étrangères sur l'émigration ont pour but principal de maintenir en permanence le lien qui unit l'émigrant à son pays natal. La France, par contre, doit chercher à favoriser l'assimilation de l'immigrant au milieu français par des moyens divers.

Ces considérations paraissent s'être imposées au Gouvernement. Un projet de loi, tendant à la création d'un « Office de l'immigration » a été déposé au Parlement le 12 octobre 1922.

Cet office serait organisé de façon à ne pas entraver la liberté d'action des organisations agricoles et industrielles usant de main-d'œuvre étrangère.

Les attributions de l'Office seraient les suivantes :

a) introduction de la main-d'œuvre étrangère ou coloniale, réception, hébergement et rapatriement éventuel de cette main-d'œuvre.

b) administration des bureaux d'immigration à la frontière et des centres d'hébergement.

c) surveillance de l'application des dispositions

spéciales contenues dans les traités et conventions de travail et dans les contrats de travail des ouvriers étrangers.

d) rapports avec les agents étrangers en France, chargés des questions d'émigration.

L'Office donnerait en outre son avis sur toutes les questions d'ordre général, concernant l'immigration et en particulier sur les projets de traités internationaux relatifs à cette matière.

L'Office dépendrait du Ministère des Affaires Etrangères et jouirait de l'autonomie financière.

Son budget serait alimenté :

1° par les subventions de l'Etat, des départements et des communes.

2° par le remboursement par les employeurs des frais occasionnés à l'Etat par les opérations d'admission des travailleurs étrangers.

3° par les dons, legs, libéralités, etc...

4° toutes autres ressources à déterminer par la loi.

DEUXIEME PARTIE.

LES TRAITÉS DE LA FRANCE RELATIFS A L'IMMIGRATION. PRÉLIMINAIRES.

§ 1. — *Aperçu général.*

Le Gouvernement français, pour utiliser la main-d'œuvre étrangère dans les meilleures conditions, a cherché, au moyen de traités conclus avec d'autres nations, à faciliter l'introduction et l'établissement des ouvriers étrangers.

Trois traités viennent d'être récemment signés avec l'Italie, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

La situation des travailleurs étrangers en France, a besoin d'être nettement définie : quels seront leurs droits et leurs obligations, comment seront-ils introduits en France, comment seront transmises les demandes de main-d'œuvre, à qui seront-elles adressées, autant de questions qui se posent et qu'il s'agit de résoudre. C'est le but des traités que nous allons examiner.

Nous devons, toutefois, remarquer que la question de l'émigration des ouvriers français est également prévue dans ces conventions, il y a réciprocité de traitement. Mais cette remarque, disons-le tout de suite, n'a qu'une portée théorique : l'émigration française est négligeable et la clause de la réci-

procrité devient, par là même, tout à fait illusoire. Nous pouvons donc considérer ces conventions du seul point de vue de l'immigration en France.

D'autre part, si ces conventions concernent en fait les ouvriers étrangers, elles contiennent, par contre, certaines dispositions touchant la protection à assurer à la main-d'œuvre nationale en présence de l'afflux des immigrants. Il est nécessaire de rassurer l'ouvrier français et de lui montrer que l'appel fait à la main-d'œuvre étrangère n'a pour but que de combler le déficit existant en France à l'heure actuelle.

Les principes qui ont présidé à l'élaboration des trois traités en question, sont les suivants :

1° Egalité de traitement entre les travailleurs nationaux et étrangers en ce qui concerne les conditions de travail, de salaire et de protection.

2° Liberté d'immigration et d'émigration pour les ouvriers des deux pays contractants.

3° Détermination annuelle du nombre et de la catégorie des travailleurs qui pourront faire l'objet d'un recrutement collectif.

4° Organisation du recrutement collectif des travailleurs sous le contrôle des organisations officielles des deux gouvernements contractants.

Nous prendrons pour base de notre étude les conventions d'émigration et d'immigration que nous citons. Ce sont les seules actuellement en vigueur.

Nous analyserons, en les comparant ensemble, les dispositions similaires des uns et des autres, et nous

ferons ressortir principalement les questions de droit public, constitutionnel et international que pose l'application des textes analysés et que soulève l'immigration en France des travailleurs étrangers.

§ 2. — *Les conventions signées par la France avec l'Italie, la Pologne et la République tchéco-slovaque.*

Les trois traités dont nous entreprenons l'examen sont les suivants :

1° le traité signé le 3 septembre 1919 entre la France et la Pologne.

2° le traité signé le 30 septembre 1919 entre la France et l'Italie, rendu exécutoire en France par décret du 25 mai 1921. Il est intitulé dans ce dernier acte : Traité d'immigration et d'émigration, de travail, d'assurance et de prévoyance sociale.

3° le traité signé entre la France et la République Tchéco-Slovaque le 20 mars 1920 et rendu exécutoire par décret en date du 12 janvier 1921.

De ces trois traités, le traité franco-italien du 30 septembre 1919 est le plus développé en ce sens qu'il stipule sur certaines matières qui ne figurent pas dans les deux autres. Mais il précise moins certains détails notamment dans la partie concernant le recrutement et l'introduction des travailleurs.

Dans le cours de notre étude, nous grouperons donc les traités franco-polonais et franco-tchèque

d'une part et d'autre part nous placerons vis-à-vis le traité franco-italien, qui, s'étendant à des matières plus nombreuses, nous fournira un élément de comparaison intéressant et commode.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉMIGRATION NON ORGANISÉE.

Nous entendons par émigration non organisée l'émigration individuelle et spontanée de l'ouvrier étranger par opposition au travailleur qui fait partie d'un groupe de compatriotes, s'expatriant à la suite d'une demande de main-d'œuvre, transmise par un employeur suivant la procédure du recrutement collectif ou organisé. Nous étudierons donc ces deux formes d'émigration dans deux parties distinctes et nous verrons comment elles ont été réglementées par les conventions d'immigration. Nous débutons par l'émigration non organisée.

PREMIERE SECTION

Départ du pays d'émigration.

Sortie des travailleurs.

La Convention franco-polonaise débute par l'article premier que voici :

« *Le Gouvernement français et le Gouvernement
« polonais conviennent : 1° de donner toutes facilités
« administratives aux nationaux de chacun des
« deux pays désireux de se rendre individuellement
« dans l'autre pour y travailler ainsi que pour leur
« rapatriement dans leur pays d'origine, sous réserve
« de l'application des dispositions énoncées ci-dessous.* »

Même texte dans la convention avec la Tchéco-Slovaquie, avec addition des mots « et à leurs familles ».

Il faut voir là, sans doute, un complément et une précision, demandés par les négociateurs tchéco-slovaques qui avaient sous les yeux le texte de la convention franco-polonaise.

Que visent ces mots : toutes facilités administratives ?

Au point de vue français, si les conventions avaient été passées avant la guerre, cette expression n'aurait guère de sens. Mais les deux traités sont de 1919 et 1920, et ces dates expliquent les termes employés.

L'état de guerre a amené la mise en vigueur de nombreuses mesures de contrôle et de surveillance. Malgré la cessation des hostilités, certaines dispositions, nées pendant la guerre, ont persisté : entre autres le régime des passeports pour le transit d'un pays à un autre. C'est tout l'opposé de ce qu'on peut appeler une « facilité administrative ». C'est donc là où notre expression prend un sens. La Pologne et la Tchéco-Slovaquie devront donc délivrer le passeport nécessaire à leurs nationaux désirant pénétrer en France.

A ce propos, une question intéressante se présente : les lois et règlements exceptionnels de guerre étant abrogés, l'autorité française aurait-

elle de son côté, le droit d'empêcher un Français de sortir de France, pour se rendre en Pologne ou en Tchéco-Slovaquie ?

En fait nous n'exigeons plus des Français, à la sortie de France, la production du passeport. Mais sauf pour les Belges, les étrangers doivent encore à l'entrée comme à la sortie exhiber leur passeport.

Des accords récents avec de nombreux pays ont dispensé ces pièces des visas consulaire et préfectoral. Néanmoins l'obligation d'avoir son passeport national subsiste d'une façon presque générale. Nous estimons qu'un Préfet ne peut pas, aujourd'hui, sans commettre un abus de pouvoir refuser à un Français le passeport qu'il sollicite.

Au point de vue polonais et tchéco-slovaque les choses se présentent de la même manière ; ces gouvernements doivent faciliter administrativement la sortie de leurs nationaux qui se rendent en France, pour y travailler, ils doivent donc leur accorder le passeport.

Cette question des passeports se retrouve avec les articles 5 de la convention tchéco-slovaque, et 6 de la convention polonaise, qui concernent, tous deux, également la sortie de l'immigrant de son pays d'origine.

Les deux articles sont semblables dans leurs dispositions mais la rédaction du traité tchéco-slovaque est meilleure, c'est celle que nous reproduisons ci-dessous :

« *Sous réserves des dérogations temporaires et*

« exceptionnelles prévues à l'article 9 de la présente convention, aucune autorisation spéciale autre que celle appliquée à l'ensemble des nationaux ne sera exigée à la sortie du pays d'origine pour les travailleurs et pour leurs familles qui se rendent individuellement et spontanément, ou par l'effet d'un recrutement organisé, d'un pays dans l'autre pour trouver un emploi.

« Réciproquement, aucune autorisation spéciale ne sera exigée à la sortie du pays de résidence pour les travailleurs étrangers, ni pour leurs familles au moment de leur retour dans leur pays d'origine.

« Pour jouir des avantages de la présente convention, ces travailleurs devront se munir de telles pièces d'identité que les autorités nationales jugeront convenables. »

L'autorisation appliquée à l'ensemble des nationaux consiste uniquement dans l'octroi ou le refus du passeport. C'est donc la seule pièce qui sera exigée du travailleur émigrant. Mais c'est en somme un moyen détourné de permettre ou d'interdire sa sortie. Il y a donc lieu d'examiner, d'un peu plus près, ce régime des passeports et de voir dans quelles conditions ils sont délivrés.

Avant la guerre le passeport était exigé par certaines nations pour l'étranger qui franchissait leurs frontières. Ces pays, à la vérité, étaient fort peu nombreux et parmi eux on compte, naturellement, ceux qui avaient conservé une organisation un peu

archaïque. Nous citerons dans cette catégorie : la Russie, la Turquie, la Roumanie, le Siam et le Japon. Dans la plupart des autres états le passeport n'était obligatoire ni à la sortie, ni à l'entrée. La France était de ceux-là, mais les Français qui désiraient se rendre dans un pays exigeant la production d'un passeport, demandaient aux Préfets la délivrance de cette pièce.

La guerre survenant, l'obligation du passeport, auparavant exceptionnelle, s'est généralisée. Désormais le régime imposé aux voyageurs allant ou sortant de France va être le suivant : Il sera défendu de pénétrer en France sans passeport. Aux Français désirant rentrer en France, cette pièce sera délivrée par les Consuls de France. Aux étrangers la délivrance sera faite par leurs autorités nationales, mais la pièce, une fois établie et délivrée au requérant étranger, devra recevoir le visa du Consul de France de l'endroit.

De même il sera interdit de sortir de France sans passeport. Cette pièce sera délivrée aux Français par les Préfets et visée par les Consuls représentant les pays de destination et de transit ; les étrangers recevront leurs passeports de leurs Consuls, mais devront les faire viser par les Préfets. Telle était la mesure générale adoptée.

Mais, en fait, il y eut des exceptions, et puisque nous étudions l'introduction des travailleurs étrangers en France, il faut signaler un cas particulier : Les usines de guerre avaient un besoin constant

d'ouvriers, il fallait produire vite et beaucoup, la main-d'œuvre étrangère fut donc la bienvenue durant la guerre et son entrée en France fut facilitée. C'est ainsi que, durant cette période, les ouvriers étrangers, entrant en France, ont été dispensés de l'obligation du passeport. On ne leur demandait que la production d'une pièce d'identité.

Le retour au régime libéral d'avant-guerre se fait beaucoup attendre. Il apparaît qu'il n'y aura pas une suppression pure et simple du passeport, effectuée brusquement, mais qu'au contraire, il se fera un acheminement progressif et par paliers vers le régime du libre passage.

Ces moyens de contrôle peuvent évidemment s'exercer vis-à-vis d'étrangers ressortissants de nations avec lesquelles nous n'avons aucun traité à ce sujet. Mais vis-à-vis des Italiens, des Polonais et des Tchèques, nous avons des obligations, et nous devons faciliter administrativement leur entrée en France.

Le dernier alinéa de l'article 5 de la convention avec la Tchéco-Slovaquie et 6 de la Convention avec la Pologne, dispose que les travailleurs devront se munir des pièces d'identité déterminées par les autorités nationales. Pareille précision ne figure pas dans le traité franco-italien. Était-elle nécessaire ? Certainement non. C'est une règle générale et partout acceptée, que tout citoyen, travailleur ou non, soit muni des pièces d'identité nécessaires, qu'il doit fournir à toute réquisition des autorités.

L'article premier du traité franco-italien concerne les mêmes questions que l'article premier des traités tchéco-slovaque et polonais. Le premier alinéa est, d'ailleurs, à peu près identique comme rédaction :

« Les deux Gouvernements conviennent de donner toutes facilités administratives aux nationaux de chacun des deux pays désireux de se rendre dans l'autre pour y travailler ».

Nous trouvons comme précédemment la mention des « facilités administratives » à accorder aux nationaux désirant aller travailler soit en Italie soit en France. Par ces termes la France s'engage à ne pas opposer de refus à la demande de passeport formulée par un Français voulant se rendre en Italie pour y travailler. Le Gouvernement italien prend le même engagement vis-vis de ses nationaux allant en France, pour y chercher du travail.

Le deuxième alinéa de l'article premier du traité franco-italien, correspond aux articles 1, 5 et 6 des deux autres conventions et concerne la sortie des travailleurs du pays d'origine. Voici ce texte :

« Sous réserve des dérogations temporaires prévues à l'article 4 et en conciliant l'application des lois et règlements du pays d'origine avec les facilités qu'il s'engage à accorder par le précédent paragraphe, aucune autorisation spéciale ne sera exigée à la sortie de ce pays pour les travailleurs ».

*« qui se rendent dans l'autre, soit individuellement
« et spontanément, soit par l'effet d'un recrutement
« collectif, ni pour leur famille. »*

Cette disposition comporte les mêmes remarques que précédemment sur le système des passeports.

En ce qui concerne le Gouvernement italien, elle ne prend guère d'intérêt. Elle réserve seulement l'application des lois et règlements italiens, c'est-à-dire la réglementation sur les passeports et les règlements particuliers du Commissariat Royal de l'Emigration. Aucune autorisation spéciale ne sera exigée en dehors des formalités prévues par ces règlements. Mais la délivrance d'un passeport pour l'étranger ne peut être effectuée aux travailleurs en Italie, qu'avec le consentement du Commissariat Royal, qui peut exiger au préalable, lorsqu'il s'agit d'émigrants isolés, la production d'un contrat de travail répondant aux conditions exigées par les règlements italiens. De sorte que, malgré le principe inscrit à l'article premier du traité, le travailleur italien qui se rend individuellement et spontanément en France a parfaitement besoin, pour sortir du Royaume, de l'autorisation dont le texte semble le dispenser.

De toutes façons d'ailleurs le Commissariat de l'émigration est maître, en fait, de la situation dans la mesure où il dispose d'une police suffisante pour empêcher la sortie des travailleurs qui n'ont pas de passeport. Or nous avons vu, par l'étude de l'or-

ganisation de cette administration, que les moyens de contrôle et de surveillance à sa disposition, sont très puissants.

DEUXIEME SECTION

Admission au pays d'immigration

Les conventions entre la France et la Pologne, entre la France et la Tchéco-Slovaquie, ont établi dans leur titre premier les principes généraux de l'émigration et de l'immigration et posé les règles générales applicables aux travailleurs émigrants. Dans le titre deuxième une distinction apparaît entre : les travailleurs qui, soit spontanément, soit à la suite d'un contrat d'embauchage passé avec lui individuellement par un employeur, se rend d'un pays dans l'autre ; et d'autre part, les travailleurs embauchés par voie de recrutement collectif, objet du titre troisième.

Dans le premier cas, le travailleur vient en France à la suite d'un engagement personnel avec l'employeur ou même sans engagement de travail, mais avec l'espoir d'en contracter un. C'est l'immigration individuelle.

Dans le second cas, une grande entreprise ou un groupement d'entreprises, ayant besoin de certaines catégories d'ouvriers en nombre important, les fait embaucher à des conditions déterminées, sans les connaître nominalement. C'est le recrutement collectif.

Le traité de travail franco-italien n'établit pas cette distinction, tout au moins il ne le fait qu'accessoirement au cours de certains articles : article premier et article 5 principalement. Il n'établit pas le principe du recrutement collectif et n'en règle pas la méthode ; mais il ne l'exclut pas, comme le montre l'article 5 qui y fait allusion.

La raison de cette situation est simple. Nous avons vu, en effet, que le Commissariat Royal de l'émigration s'occupait lui-même de toutes les opérations relatives à un recrutement collectif des travailleurs en Italie ; les lois et règlements de ce pays ont établi formellement les règles à suivre en cette matière et donné au Commissariat des attributions précises.

Nous avons vu précédemment que c'est l'administration française qui entre en rapports avec le Commissariat royal et non les employeurs directement.

Les articles 7 de la convention polonaise et 6 de la convention tchéco-slovaque qui commencent ce titre deuxième présentent une rédaction un peu surprenante. Voici le texte de l'article 7 de la convention franco-polonaise, semblable à l'autre, et que nous donnons comme type :

« *Les travailleurs émigrant individuellement et*
« *spontanément seront accueillis, à leur arrivée au*
« *pays de destination par les autorités de ce pays*
« *qui les laisseront pénétrer librement dans l'inté-*

« rieur du pays, sous réserve de l'application des
« lois et règlements sanitaires ou de police et des
« dispositions formulées ci-dessous. »

Il va de soi, quoique la chose soit précisée à l'article 7, que la pénétration sera libre si les émigrants sont en règle et se soumettent aux lois et règlements sanitaires et de police. C'est le droit commun, applicable à tous.

Mais les derniers mots « sous réserve de l'application, etc..., et des dispositions formulées ci-dessus », expliquent seuls cet article et donnent toute son utilité à l'exposé de principes généraux qui les précèdent.

La rédaction du troisième alinéa de l'article premier du traité franco-italien est plus rationnelle et aurait dû être adoptée. Pourquoi, en effet, poser et affirmer le principe de la libre pénétration, pour faire ensuite des réserves particulières bien plus importantes que cette première affirmation et visant à la détruire ?

L'application des règlements sanitaires est intéressante au point de vue international ; car elle peut entraîner des atteintes à la souveraineté des états.

Le contrôle sanitaire s'exerce au moyen de visites à la frontière des immigrants et il doit être réservé aux autorités du pays de destination sur leur territoire.

Or la tendance générale est d'étendre le rayon d'intervention de ces autorités sanitaires au dehors

même des frontières du territoire national de ces autorités. On aboutit alors, à une ingérence inadmissible de l'administration d'un pays dans les affaires de l'autre ; ingérence dangereuse, non pas en elle-même, mais en ce qu'elle constitue un précédent fâcheux.

Les articles 7 et 8 de la convention tchéco-slovaque visent l'entrée des travailleurs. Ils sont identiques aux articles 8 et 9 de la convention polonaise.

Article 7. — « *Si ces travailleurs (émigrant individuellement et spontanément) produisent à leur arrivée à la frontière, un contrat d'embauchage, ils pourront se rendre à leur destination, étant bien entendu que ce contrat ne contient, ni de la part du travailleur ni de la part de l'employeur, de stipulations contraires aux principes de la présente convention.* »

Article 8. — « *Si ces travailleurs ne produisent pas, lors de leur arrivée à la frontière, un contrat d'embauchage ou si ce contrat contient des stipulations contraires à la présente convention, ils seront dirigés sur la destination de leur choix s'ils ont les moyens de s'y rendre. En cas contraire, ils seront reçus dans un des centres d'hébergement gratuits ou adressés à un service de placement gratuit proche de la frontière. Ces centres ou services leur procureront un emploi dans des conditions conformes aux principes de la présente convention et dans la mesure où le place-*

« ment pourra s'effectuer sans préjudice pour les
« travailleurs nationaux. »

Ces deux articles donnent tout d'abord à l'administration un droit d'appréciation sur les clauses des contrats d'embauchage que la loi française ne lui reconnaît pas du tout. Ensuite ils établissent des distinctions qui semblent très précises, très strictes et d'une utilité fondamentale. En réalité elles n'entraînent aucune conséquence particulière comme nous allons le voir.

En effet, il est question :

1° des travailleurs qui se présentent à la frontière avec un contrat d'embauchage régulier;

2° des travailleurs qui se présentent avec un contrat d'embauchage irrégulier;

3° enfin des travailleurs qui se présentent sans aucun contrat.

Ceux de la première catégorie peuvent se rendre à leur destination sans autre formalité.

Quant à la deuxième catégorie, qu'en advient-il? Les travailleurs ayant un contrat irrégulier peuvent-ils ou ne peuvent-ils pas gagner le lieu de destination ? Le texte répond : « ils seront dirigés sur la destination de leur choix s'ils ont les moyens de s'y rendre ». Donc rien ne les empêche de choisir comme lieu d'arrivée l'endroit où se trouve l'employeur qui les a engagés irrégulièrement. L'administration prétendrait-elle avoir le droit de supprimer ou de retenir par devers elle le contrat qu'elle juge irrégulier ? Ce serait tout à fait arbitraire.

Nous retombons donc dans la même situation faite aux ouvriers de la première catégorie ; aucune différence, en fin de compte, entre ceux-ci et les travailleurs pourvus d'un contrat irrégulier. Ce n'est que dans le cas où ces derniers n'ont pas les moyens de se rendre à la destination de leur choix qu'ils seront reçu dans un centre d'hébergement gratuit ou adressés à un service de placement gratuit. Mais cette faveur serait-elle donc le privilège des travailleurs en possession d'un contrat irrégulier ? Pareille attention n'est pas prévue vis-à-vis des travailleurs présentant un contrat en règle. Mais quoique la convention ne le dise pas, ces derniers, s'ils n'ont pas de ressources, bénéficieront du même traitement. Donc, encore là, pas de différence entre les deux premières catégories.

Quant à la troisième, celle des travailleurs sans contrat, c'est exactement la même chose. Ont-ils les moyens de voyager ? ils iront alors à la destination de leur choix. Sont-ils sans ressources ? ils seront alors hébergés.

Bref les deux articles que nous venons d'analyser offrent une rédaction trop étendue et développée inutilement. Le tout aurait pu se réduire à ceci :

« Les travailleurs pourront pénétrer librement
« dans le pays de destination. S'ils n'ont pas les
« moyens de se diriger sur la destination de leur
« choix, ils seront reçus dans un des centres d'hé-
« bergement gratuits ou adressés à un service de
« placement gratuit proche de la frontière. »

L'article 8 ajoute :

« *Les centres ou services leur procureront un emploi dans des conditions conformes aux principes de la présente convention, et dans la mesure où le placement pourra s'effectuer sans préjudice pour les travailleurs nationaux.* »

Peut-être peut-on préférer la rédaction de l'article premier, 3^e alinéa, du traité franco-italien, qui a trait à l'entrée des travailleurs dans le pays d'immigration :

« *Les mêmes travailleurs et leurs familles pourront pénétrer librement dans le pays de destination, sans qu'aucune autorisation spéciale soit exigée, sous réserves des dérogations temporaires prévues à l'article 4 et en conciliant l'application des lois et règlements du pays de destination avec les facilités qu'il s'engage à accorder par le paragraphe premier du présent article.* »

Cet alinéa s'adresse surtout à la France, pays d'immigration. Nous lisons que les facilités administratives à accorder aux immigrants doivent se concilier avec l'application des lois et règlements du pays de destination. Quels sont ces lois et règlements ?

Ce sont les lois de police et de sûreté. Aucune autorisation n'est imposée aux travailleurs italiens pénétrant en France, mais nous conservons intégralement le droit d'interdire l'accès ou la résidence sur notre sol à tout étranger indésirable.

L'étranger, en particulier, devra se soumettre à

son entrée en France aux lois et règlements sur l'entrée et la circulation des étrangers en France, dont voici l'énumération : décret du 2 octobre 1888, lois du 8 août 1893 et du 16 juillet 1912, décret du 2 août 1914, décret du 2 avril 1917, décret du 18 novembre 1920, et décret du 6 juin 1922.

La souveraineté permet en outre à tout état :

1° de s'opposer à l'entrée de tel ou tel étranger sur son territoire, si la présence de cet individu est estimée dangereuse pour la sécurité de l'Etat souverain ;

2° d'expulser un étranger indésirable, c'est-à-dire qui, par ses actes, ses paroles ou sa conduite, a été considéré comme dangereux pour l'Etat ou la population de l'Etat.

Ce droit souverain ne peut admettre de discussion, il est évident. L'Etat cesserait d'être souverain si un pays étranger pouvait le discuter ou même si l'Etat devait en justifier l'exercice qu'il en fait.

Dans la pratique on s'abstient toujours de donner les motifs d'un refoulement ou d'une expulsion, sauf si la mesure est la conséquence d'une condamnation correctionnelle ou criminelle.

L'admission des travailleurs fait encore l'objet des articles 9 de la convention tchèque et 10 de la convention polonaise, tous deux identiques. Voici l'article 9 :

« Au cas où l'état du marché du travail ne per-

« mettrait pas, à certaines périodes, dans certaines
« régions, et pour certaines professions, de procu-
« rer un emploi aux émigrants venant individuel-
« lement et spontanément chercher du travail, le
« gouvernement intéressé en avertirait immédiate-
« ment, par voie diplomatique, celui du pays d'ori-
« gine, qui, à son tour, en informerait ses natio-
« naux.

« Au cas où cette notification ne produirait pas le
« résultat cherché, les parties contractantes arrête-
« raient, d'un commun accord, toutes autres mesu-
« res utiles. »

Ainsi qu'il résulte du premier alinéa, le but de la notification est de faire aviser les travailleurs désireux d'émigrer qu'il est difficile, sinon impossible, de trouver un emploi dans les pays d'immigration, dans telles professions déterminées ou dans telles parties du territoire de ce pays. L'article précise en effet que le gouvernement du pays d'origine, en informera ses nationaux.

L'article 4 du traité franco-italien qui contient les mêmes dispositions débute de même, mais il diffère par la suite dès la fin du premier alinéa :

« Au cas où l'état du marché du travail.....
« ... le gouvernement intéressé en avertirait immé-
« diatement, par voie diplomatique, le gouverne-
« ment de l'autre pays, afin de le mettre à même de
« faire le nécessaire.

« Les deux gouvernements, en cas de besoin, examineront d'un commun accord les mesures correctives qui, dans le même but, pourraient être arrêtées dans chacun des deux pays. »

Comme on le voit, les termes sont plus généraux, il est simplement disposé que le gouvernement « fera le nécessaire », il n'est pas question d'informer les nationaux. Par sa portée plus générale, cette formule permet donc au pays d'émigration de prendre, entre autres mesures, la décision de fermer sa frontière à la sortie des travailleurs émigrants qui n'ont pas la certitude de trouver un emploi, à la suite de l'avis qui a été fourni au gouvernement de ce pays par le pays de destination.

De même, dans le dernier alinéa, le but visé est équivalent à celui des alinéas 2 des articles 9 et 10 des deux autres conventions. Mais la portée est différente.

En cas de besoin les gouvernements français et italien arrêteront d'un commun accord les mesures propres à empêcher l'introduction des travailleurs qui risqueraient de ne pas trouver à s'employer. Qui sera juge de la nécessité de cet accord? Sans aucun doute ce doit être le pays d'immigration. Mais le gouvernement du pays d'émigration pourra objecter qu'il a fait le nécessaire comme cela est convenu dans le premier alinéa de l'article 4, et que, par conséquent, il n'envisage pas d'autres mesures à prendre que celles déjà arrêtées par lui.

Tandis que, d'après la rédaction des conventions

polonaises et tchéco-slovaques, le gouvernement du pays d'émigration se borne à informer ses ressortissants de la notification qu'il a reçue. C'est alors, qu'au cas, bien spécifié, où cet avis demeurerait impuissant à prévenir l'exode des travailleurs, dans ce cas bien déterminé par les conventions, le pays d'émigration demanderait que d'autres mesures soient examinées en commun.

La disposition des trois traités, analysée ci-dessus, comporte : en premier lieu une exception au principe de libre admission, posé par l'article premier des conventions. L'état du pays d'immigration est maître de la notification à faire au pays d'émigration et peut indiquer les catégories professionnelles dont il convient d'arrêter l'immigration sur son territoire.

D'autre part, cette disposition contient une confirmation de ce même principe de libre admission en limitant la liberté d'action du pays d'immigration. Celui-ci, en effet, ne peut pas interdire l'accès de son sol aux catégories professionnelles dont il s'agit; il n'a pas le droit de refouler, pour le motif prévu dans la disposition, les travailleurs de cette catégorie, même si la notification, qu'il a faite, ne produisait aucun effet. Sa seule ressource, en ce cas, est de se concerter avec le gouvernement du pays d'émigration sur les mesures propres à enrayer le courant des émigrants jugés inopportuns.

Il est probable qu'aucune mesure semblable de protection du travail national n'aurait été envisagée avant la guerre, alors que la frontière était ouverte à tout venant et que n'existait pas cette réglementation de la main-d'œuvre étrangère née depuis lors. Cette réglementation est-elle utile et bonne dans ses conséquences économiques? c'est une question qui dépasse le plan de notre étude.

CHAPITRE DEUXIEME

L'ÉMIGRATION ORGANISÉE

(Etude du recrutement collectif.)

Nous trouvons dans le 2^e alinéa de l'article premier de la convention franco-polonaise la disposition suivante :

« Le gouvernement français et le gouvernement polonais conviennent : 2^o d'autoriser le recrutement collectif des travailleurs dans l'un des deux pays pour le compte d'entreprises situées dans l'autre, dans les conditions stipulées par la présente convention. »

Même disposition, dans les mêmes termes, dans le traité tchéco-slovaque :

« Le gouvernement français et le gouvernement tchéco-slovaque conviennent : 2^o d'autoriser le recrutement plural des travailleurs, etc... »

Ce mode de recrutement est appelé « collectif » d'une part et « plural » d'autre part. Ce n'est là qu'une question de forme, il s'agit toujours de la même opération : recrutement d'un groupe de travailleurs d'un pays pour les besoins d'entreprises situées dans l'autre. Nous préférons toutefois le terme « collectif » et l'expression « émigration organisée ».

Ce qu'il est intéressant de noter ici c'est que dès le début des traités se trouve posé le problème de

la main-d'œuvre sous son double aspect : individuel et collectif. Il est certain que le recrutement collectif se présente comme le mode le plus en accord avec les besoins de l'industrie moderne et se prête mieux à une organisation méthodique et à un contrôle plus sérieux. La grande industrie recherchera le recrutement collectif comme plus pratique et plus rapide. Toutefois l'émigration individuelle donne une main-d'œuvre répondant mieux à nos nécessités. Ce sont fréquemment des travailleurs appelés par des parents déjà fixés en France. Ceci assure une sélection meilleure et des éléments plus stables qui finiront par s'établir à demeure dans notre pays.

Voici comment l'article 11 du traité franco-polonais règle la question.

« Les deux Hautes Parties contractantes s'engagent à autoriser les opérations de recrutement collectif sur leur territoire, pour le compte des entreprises situées dans l'autre pays, dans les conditions indiquées ci-dessous. »

L'article 10 de la convention tchéco-slovaque est à peu près identique et contient le même engagement.

Il est très légitime qu'un gouvernement veuille surveiller les conditions dans lesquelles un groupe important de ses ressortissants est embauché sur son territoire pour être envoyé à l'étranger, au service d'entreprises industrielles ou agricoles. Cette vigilance à l'égard de ses nationaux fait partie de

ses attributions normales en tant que protecteur de ces derniers. Ce rôle lui donne donc le droit d'interdire ces opérations de recrutement sur son territoire ou de la subordonner à certaines conditions, comme l'a fait le gouvernement italien en organisant le Commissariat royal de l'émigration.

L'article 11, que nous venons de citer, vient donc apporter une restriction à ce droit de contrôle et de surveillance pouvant aller jusqu'à l'interdiction, puisqu'il est spécifié que les gouvernements contractants s'engagent à autoriser les opérations de recrutement collectif sur leur territoire respectif.

L'article 12 de la convention avec la Pologne contient des détails plus précis sur les opérations de recrutement.

« *Le Gouvernement du pays où s'opère le recrutement se réserve de déterminer les régions où le recrutement sera autorisé; celui du pays où se trouvent les employeurs se réserve de déterminer les régions où les travailleurs pourront être dirigés.*

« *Les Gouvernements des deux pays fixeront d'un commun accord, le nombre et la catégorie des travailleurs qui pourront faire l'objet d'un recrutement collectif, de manière à ne nuire, ni au développement économique de l'un des deux pays, ni aux travailleurs nationaux de l'autre. Ils constitueront, à cet effet, une Commission qui se réunira alternativement à Paris et à Varsovie, au moins une fois par an.*

*« Chacun des deux gouvernements présentera à
« cette Commission l'avis d'un comité consultatif
« national, dans lequel figureront, avec des repré-
« sentants des services intéressés, des représentants
« patronaux et des représentants ouvriers. »*

L'article 11 du traité tchéco-slovaque, contenant les mêmes dispositions, est identique.

Par le premier article du titre III, les gouvernements contractants ont pris l'engagement d'autoriser le recrutement collectif sur leur territoire. Par le premier alinéa de l'article 12, ils se réservent de déterminer les régions où le recrutement sera autorisé.

En abusant de cette réserve, les gouvernements pourraient certainement éluder le premier engagement pris et déclarer le recrutement collectif impossible dans toutes les régions de leur territoire. En pratique, ils ne le feront pas pour l'excellente raison que lorsqu'on conclut une convention c'est dans le but de l'exécuter et d'atteindre le but qu'elle vise, but qui, en somme, doit profiter aux deux parties contractantes.

On ne dit pas le pourquoi de cette réserve. On en trouve vraisemblablement la raison dans le 2^e alinéa qui contient ces mots :

*« De manière à ne nuire, ni au développement
« économique de l'un des pays, ni aux travailleurs
« nationaux de l'autre. »*

L'industrie et l'agriculture d'un pays ou d'une région peuvent être très gênées, si un recrutement

important de travailleurs vient enlever une partie de la main-d'œuvre qui était nécessaire à la production.

La deuxième partie du premier alinéa réserve aux gouvernements du pays où se trouvent les employeurs le droit de déterminer les régions où les travailleurs pourront être dirigés. Nous retrouvons là cette idée de protection vis-à-vis des travailleurs nationaux que nous rencontrerons encore au sujet de la question des salaires. On veut éviter, par là, que des employeurs n'introduisent en grand nombre, dans une certaine région, des travailleurs étrangers pour faire baisser les salaires ou pour briser une grève en cours. L'Etat sera donc seul juge de l'opportunité de diriger des travailleurs sur un point ou sur un autre, et de peser ainsi sur les événements et les conditions du travail; ce rôle de régulateur qui lui est ainsi octroyé est cependant contestable. Il peut dégénérer en moyen de lutte soit contre les employeurs, soit contre les ouvriers.

Dans le deuxième alinéa de l'article 12, on retrouve encore ce souci des gouvernements de s'attribuer le rôle de protecteur du travail national et de l'économie de la nation. Le pays d'émigration veille sur son développement économique et se préoccupe d'en éviter l'arrêt par un exode exagéré des travailleurs. Le pays d'immigration protégera la main-d'œuvre nationale devant la situation créée par l'arrivée de travailleurs étrangers.

Le deuxième alinéa en question lui fournit un moyen de remplir ce rôle. Mais à l'examen, il semble peu pratique. En effet, il comporte les services d'une Commission mixte qui se réunira une fois par an. Or, pour fixer le nombre et la catégorie des travailleurs dont un pays a besoin et que l'autre peut procurer, il est impossible de s'y prendre un an à l'avance. Jamais les administrations respectives des deux gouvernements ne seront en état de présenter des chiffres précis dans de pareilles conditions. Fort heureusement les conventions offrent un autre procédé plus pratique, pour le pays demandeur de main-d'œuvre, permettant de régler ces demandes suivant les besoins et les circonstances. C'est le visa des demandes d'ouvriers. Comme nous le verrons les demandes présentées par les employeurs doivent être visées et transmises par le Ministère du Travail qui pourra à ce moment exercer un contrôle efficace. Quant au pays d'émigration qui procure la main-d'œuvre, il connaît ses disponibilités en travailleurs par les rapports de ses administrations, il sait dans quelle mesure il peut accorder ou refuser la sortie de telle ou telle catégorie professionnelle et il peut aisément le faire savoir au pays demandeur.

Néanmoins le texte prévoit l'institution d'une commission mixte pour la fixation du nombre et des catégories de travailleurs, pouvant être embauchés par voie de recrutement collectif.

Le troisième et dernier alinéa de l'article 12 con-

tient une disposition assez curieuse, c'est celle qui prévoit l'institution du comité consultatif national. On peut s'étonner, et se demander la raison pour laquelle les parties contractantes ont éprouvé le besoin de s'imposer mutuellement l'obligation de prendre, chacune chez elle, l'avis d'un comité consultatif, et en outre l'obligation de le composer suivant une façon déterminée. C'est certainement contraire au principe de la souveraineté et de l'indépendance des États, et tout à fait en dehors des principes traditionnels du droit des gens.

On peut douter de la nécessité d'avoir prévu et inséré une telle disposition. En effet, quelle en est la portée pratique? Deux pays constituent, dans un but déterminé, une commission internationale. Mais chacun des deux états donne à ses délégués les directives et les renseignements voulus et pour cela il s'inspire de tels avis qu'il lui convient de prendre, ou que ses lois et règlements l'obligent à prendre, auprès de commissions ou de comités spéciaux, formés la plupart du temps de **représentants** des grandes administrations nationales. Cette consultation n'est qu'un travail préparatoire, c'est une question d'administration intérieure en dehors du cercle des rapports internationaux et elle n'a pas de place, normalement, dans une convention entre États. C'est donc à tort qu'une semblable disposition se trouve dans les traités polonais et tchécoslovaque.

Le traité de travail franco-italien ne contient pas

de disposition semblable à celle de l'article 12. L'article 5 qui traite de la matière stipule, *in fine*,
« *Ils (les deux gouvernements) constitueront, à*
« *cet effet, une commission qui se réunira normale-*
« *ment à Paris, au moins deux fois par an... A cet*
« *effet chaque Etat se réserve de prendre sur son*
« *territoire l'avis des organisations patronales et*
« *ouvrières intéressées.* »

L'article 5 du traité franco-italien est l'équivalent de l'article 12 de la convention polonaise et 11 de la convention tchéco-slovaque. Il est assez différent comme rédaction. Malgré cela, il ne semble pas avoir une portée pratique beaucoup plus grande. C'est le seul article du traité franco-italien qui s'occupe du recrutement collectif. En voici le texte :

« *Les gouvernements des deux pays veilleront*
« *d'un commun accord à ce que le nombre des tra-*
« *vailleurs qui pourront faire l'objet d'un recrute-*
« *ment collectif ne puisse nuire ni au développe-*
« *ment économique d'un des deux pays, ni aux*
« *travailleurs de l'autre.*

« *Ils constitueront à cet effet une commission*
« *qui se réunira, normalement à Paris, au moins*
« *deux fois par an.*

« *Leurs représentants respectifs seront chargés*
« *notamment : 1° d'évaluer approximativement, à*
« *titre d'indication, le nombre des ouvriers qui*
« *semblent pouvoir être recrutés et celui des ou-*
« *vriers dont le recrutement paraît désirable jus-*

« qu'à l'ouverture de la session suivante; 2° d'indiquer les régions sur lesquelles les travailleurs immigrés pourront être dirigés de préférence, et celles vers lesquelles, par suite de l'état de la main-d'œuvre disponible, les travailleurs immigrés ne devront pas être dirigés. A cet effet, chaque Etat, se réserve de prendre sur son territoire l'avis des organisations patronales et ouvrières intéressées. »

Les articles 12 de la convention tchéco-slovaque et 13 de la convention polonaise fixent les règles à observer dans la pratique du recrutement collectif ou organisé. Nous prendrons comme type l'article 13 de la convention polonaise, les deux articles ne différant que légèrement :

« Le recrutement collectif sera effectué dans les limites indiquées ci-dessus et sous le contrôle de l'administration qualifiée du pays où il s'opère par les organismes officiels de placement du pays sur le territoire duquel se fait le recrutement.

« En Pologne, il sera assuré exclusivement par l'intermédiaire du bureau national de placement et de protection des émigrants, en France par l'Office national de placement. Toutefois, les ouvriers ainsi recrutés, seront, antérieurement à leur départ, acceptés et classés ou refusés, soit par une mission officielle du gouvernement du pays sur le territoire duquel ils doivent être employés, soit par le représentant de l'employeur

« opérant seulement pour le compte de l'établisse-
« ment auquel il appartient, soit par le représen-
« tant d'une organisation professionnelle; lesquels
« devront, dans l'un et l'autre de ces deux derniers
« cas, être agréés par les deux gouvernements.

« Les contrats de travail proposés par les em-
« ployeurs les demandes d'ouvriers présentées par
« eux seront conformes à des contrats-type et à
« des demandes-type établis par voie d'accord
« entre les administrations qualifiées de France et
« de Pologne.

« Un exemplaire de la demande correspondant à
« chaque opération de recrutement collectif sera
« soumis par l'employeur au visa de l'administra-
« tion qualifiée du pays où les ouvriers devront
« être employés et transmis par celle-ci à l'admi-
« nistration qualifiée du pays sur le territoire du-
« quel se fait le recrutement.

« Le visa ne sera donné que si les conditions
« contractuelles prévues dans la demande sont
« conformes aux principes posés dans la présente
« convention, s'il peut être pourvu convenablement
« au logement et à l'alimentation des ouvriers et
« si les besoins de main-d'œuvre justifient le recru-
« tement de la part de l'entreprise intéressée.

« La demande visée sera transmise par la voie
« diplomatique à l'autorité qualifiée du pays où le
« recrutement doit s'opérer, avec l'indication du
« nombre et de la catégorie d'ouvriers et, s'il y a

*« lieu, du nom de l'agent chargé de collaborer à
« l'embauchage dans les conditions prévues à l'ali-
« néa 2 du présent article. »*

Le premier alinéa, comme on peut le constater aisément, est pour le moins inutile et superflu, le deuxième paragraphe suffisant amplement. Ce premier alinéa, en stipulant le contrôle de l'administration, paraît bien peu nécessaire, puisqu'il est entendu que c'est l'administration qui présidera elle-même, aux opérations de recrutement; elle se contrôlera donc elle-même, si l'on prend à la lettre les termes de la disposition.

Le second alinéa est plus intéressant. Il indique le mécanisme du recrutement collectif. En Pologne, comme en Tchéco-Slovaquie, ce sont des organismes officiels qui assurent seuls le recrutement. Mais une fois les ouvriers recrutés, ceux-ci sont, avant leur départ, acceptés et classés, ou bien refusés soit par une mission officielle du pays de destination, soit par des personnes ou des organismes privés, agréés par les gouvernements contractants.

Cette façon de procéder appelle plusieurs remarques: En premier lieu, cette procédure manque un peu de logique et finit par où elle devrait commencer. En effet, voyons comment les choses se présenteraient en l'absence de convention et de réglementation spéciale :

Un employeur français a besoin de cent ouvriers d'une certaine spécialité et il espère pouvoir les trouver en Pologne. Il se rend dans ce pays, ou y

envoie un représentant. La première opération qu'il effectuera en présence des offres de main-d'œuvre qui lui seront faites, consistera à examiner les travailleurs au point de vue professionnel, il appréciera leurs capacités; puis il soumettra ces individus à un examen sanitaire indispensable; ces opérations une fois terminées, le contrat sera signé. Les ouvriers seront concentrés au point de départ, en Pologne, puis acheminés vers le lieu de destination définitif en France.

On comprend aisément, que le gouvernement polonais veuille intervenir dans une pareille opération qui l'intéresse au premier chef. Il peut avoir des raisons majeures d'interdire ce recrutement de travailleurs sur son territoire, l'exode de ceux-ci, pouvant nuire à l'expansion économique du pays. Il peut, d'autre part, être amené à intervenir, dans un but de protection vis-à-vis des ouvriers recrutés, qui peuvent être les victimes d'une exploitation possible de la part des employeurs étrangers. Mais ces diverses préoccupations ne constituent, en dernière analyse, que l'ensemble d'un service de surveillance et de contrôle. Pour remplir ces fonctions il n'est nul besoin de prendre une part active au recrutement et à plus forte raison pour se substituer à l'employeur et procéder aux opérations en son lieu et place. Le gouvernement, qu'il soit polonais ou français, n'a aucune compétence particulière pour apprécier les qualités professionnelles d'un ouvrier et pour décider que tel ou tel individu, répond aux

conditions requises par l'employeur. Il n'est donc pas logique qu'un gouvernement, par l'organe de son administration, procède lui-même et exclusivement, au recrutement des travailleurs, comme l'indique la convention.

En guise de correctif à ce rôle un peu dictatorial attribué à l'administration, la convention a stipulé qu'il serait procédé à un examen des ouvriers recrutés, avant leur départ. Or, c'est par là qu'il eût fallu commencer, de même que la loi sur le service militaire a prévu un conseil de revision au début des opérations de recrutement et non après l'incorporation des recrues.

Dans le système de la convention, rien ne vient contrarier le principe de la souveraineté des états à l'occasion de cet examen professionnel et sanitaire des travailleurs sur le territoire du pays d'émigration, quand il est exercé par des particuliers ou par des organisations privées.

Il est bien certain que quelqu'un, fût-il étranger, voulant engager un ouvrier a le droit de se rendre compte de la valeur de celui-ci et de ses capacités physiques. Libre à celui qui est sollicité de ne pas se plier à ces conditions préalables, et de refuser, purement et simplement, l'engagement proposé. Mais la question devient plus délicate si une mission officielle du gouvernement du pays de destination des ouvriers est chargée de procéder à cet examen. On attribue ainsi à des fonctionnaires étrangers un rôle administratif qui empiète sur les

fonctions des autorités locales. Il y a une légère atteinte à la souveraineté de l'Etat qui voit ainsi un Etat étranger exercer par ses représentants une partie des pouvoirs, attributs de cette souveraineté.

Il est évident, qu'en fait, il vaudrait mieux empêcher le départ de certains émigrants, plutôt que d'être contraint de les refouler à leur arrivée. C'est sans doute pour cette raison que l'examen au départ même par une mission officielle du pays de destination a été inséré dans les conventions polonaise et tchéco-slovaque.

La Société des Nations s'est occupée de la question du contrôle professionnel et sanitaire des émigrants, en vue d'une organisation internationale. Là, le point de vue français, qui nous a fait admettre exceptionnellement le contrôle, par une mission officielle dans les conventions particulières, ne doit plus nous conduire à la même conclusion. L'organisation internationale aura une portée générale; les règles admises concerneront les pays de départ, ceux d'arrivée et ceux de transit. Dans le cas particulier des relations franco-polonaises et franco-tchèques, c'est par conventions discutées et, dans des conditions particulières, admises de part et d'autre, qu'a été organisé le contrôle sanitaire au départ par une mission officielle. Mais dans les relations internationales la France pourra être soit pays de départ, soit pays d'arrivée, soit pays de transit, et nous devons considérer la question d'un point de vue général, qui nous amène à for-

muler ce principe : Il faut s'opposer à toute ingérence de fonctionnaires étrangers sur le territoire français.

Dans le traité de travail conclu avec l'Italie rien ne règle particulièrement le fonctionnement du recrutement collectif, réservé au Commissariat de l'émigration qui n'admet aucun contrôle étranger.

L'alinéa 2 de l'article 12 de la convention tchécoslovaque contient une disposition qui ne figure pas dans l'article 13 de la convention polonaise et qui mérite de retenir l'attention. En voici le texte :

*«... Toutes opérations de recrutement direct
« effectuées dans le pays même de recrutement
« par les employeurs ou leurs représentants, autrement que par les organismes officiels ci-dessus
« créés, seront nuls et entraîneront la nullité des
« engagements auxquels elles auront donné lieu. »*

Les engagements faits dans ces conditions seront nuls, dit la disposition de l'article 12. Mais cette sanction est-elle bien efficace en réalité ? Il est permis d'en douter. La nullité ainsi prévue pourra souvent être toute théorique. La sanction vraiment pratique, appuyant cette nullité, sera l'interdiction de passer la frontière tchéco-slovaque pour se rendre en France, aux ouvriers recrutés irrégulièrement.

Comme nous l'avons vu, à propos du Commissariat royal de l'émigration, la législation italienne inflige une amende de 50 à 1.000 livres pour chaque

ouvrier dont le recrutement a été opéré en fraude des règlements du Commissariat, donc entaché d'irrégularité.

Le troisième alinéa de l'article 13 de la convention polonaise prescrit l'emploi de contrats-type et de demandes-type dans les opérations de recrutement organisé. Ces modèles de contrats et de demandes ont été établis par voie d'arrangement entre les administrations qualifiées des pays contractants.

Les demandes d'ouvriers et les contrats qui les accompagnent sont de deux sortes : contrat d'embauchage d'ouvriers pour l'industrie en premier lieu ; contrat d'embauchage d'ouvriers pour l'agriculture d'autre part.

Les dispositions générales du contrat-type pour les ouvriers industriels concernent : la durée de la période de travail assurée aux ouvriers ; le nombre de journées de travail par semaine et leur durée, soit six journées par semaine, de huit heures par jour. L'article 3 de ce contrat reproduit l'article 2 des conventions, c'est-à-dire qu'il établit l'égalité des salaires entre ouvriers nationaux et étrangers ; un tarif détaillé des salaires est annexé au contrat. L'article 4 fait bénéficier les travailleurs étrangers des augmentations de salaire qui pourraient survenir pour les ouvriers français employés dans le même établissement. Les articles 5 et 6 déterminent les conditions de vie de l'ouvrier, logement et nourriture. L'article 7 concerne les soins médicaux assu-

rés à l'étranger. Les dispositions suivantes concernent les accidents du travail, les frais de voyage de l'ouvrier, le rapatriement.

Le contrat-type d'embauchage d'ouvriers agricoles reproduit les mêmes dispositions et contient en outre certaines additions nécessitées par le caractère particulier du travail agricole.

Le troisième alinéa de l'article 13, concerne le visa qui devra être apposé par l'administration sur les demandes de travailleurs qui lui seront présentées par les employeurs.

Ce visa est donné soit par le Ministère du Travail, soit par le Ministère de l'Agriculture à Paris et par les services qui en dépendent dans les départements. Il permet d'exercer utilement le contrôle prévu par les conventions, contrôle servant : d'une part, à empêcher l'afflux de la main-d'œuvre étrangère dans certaines régions, s'il y a lieu ; d'autre part, à constater si les conditions de travail et d'existence correspondent bien aux principes posés, sur ces points, dans les conventions.

En comparant cet alinéa 3 avec l'alinéa final, nous voyons que dans le premier il est dit « qu'un « exemplaire de la demande..... sera transmis par « l'administration qualifiée, etc... », tandis que l'alinéa final dispose que « la demande visée sera « transmise par la voie diplomatique ».

En fait, devant cette contradiction, tout porte à croire que la voie diplomatique n'est pas utilisée

pour ces transmissions ; on emploie le procédé moils solennel de la transmission d'administration à administration.

Le même paragraphe de l'article 12 de la convention tchéco-slovaque ajoute une condition à l'octroi du visa «... s'il est donné l'assurance qu'il « n'existe ni grève, ni lock-out, ni agitation professionnelle d'aucune sorte dans l'établissement de-
« mandeur. »

On veut empêcher que l'arrivée de travailleurs étrangers ne vienne ajouter un élément de troubles et aggraver une crise déjà aigüe.

Une fois le visa accordé par le Ministre du Travail ou par ses délégués, il y a certitude que les conditions exigées sont remplies. Les autorités polonaises et tchéco-slovaques doivent faire créance à cette certification officielle et accepter les demandes ainsi transmises après approbation. Bien entendu, cela n'exclut pas la possibilité de demander des explications ou même de faire des réclamations par la voie diplomatique le cas échéant.

Les demandes de recrutement collectif d'ouvriers adressées au gouvernement italien sont également soumises au visa du ministère du Travail. Cette formalité n'étant pas prévue par le traité franco-italien, la procédure a sans doute été établie par une entente entre administrations qualifiées.

CHAPITRE TROISIEME

TRAITEMENT DES IMMIGRÉS

Nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre les conditions de vie offertes à l'étranger immigré en France, les facilités et avantages qui lui sont accordées. Nous insisterons, en particulier, sur le droit à l'assistance pour l'étranger indigent.

PREMIERE SECTION

CONDITIONS D'EXISTENCE ET DE TRAVAIL.

§ I. — *Questions d'établissement.*

Les facilités administratives, mentionnées par les conventions dans leur article premier, ne concernent que l'entrée et la sortie des travailleurs étrangers et non leur séjour après arrivée à destination. Par conséquent, même par une large interprétation des dispositions convenues, les facilités à accorder aux travailleurs immigrés ne peuvent s'appliquer à la réglementation relative au séjour des étrangers en France.

Parmi ces formalités, une des plus récentes a été la création d'une carte d'identité à l'usage des étrangers, établie par décret du 2 avril 1917. Les mesures prescrites avaient pour but de faciliter le contrôle et la surveillance des autorités, et de simplifier les formalités à remplir par les intéressés au

cours de leurs déplacements. Cette mesure est générale, elle s'applique à tous les étrangers et ne vise pas seulement les travailleurs.

Le décret du 6 juin 1922 est venu régler les formalités et conditions d'admission des travailleurs étrangers en France. C'est une réglementation générale, il y a donc lieu de l'examiner. Voici les règles inscrites dans ce décret :

Les travailleurs étrangers se présentant à l'un des bureaux d'immigration ou postes frontières, munis d'un contrat d'embauchage remplissant les conditions prévues par les instructions ministérielles, seront pourvus d'un sauf-conduit qui leur servira pour gagner leur lieu de destination. Arrivé à ce point, le travailleur fera connaître sa présence aux autorités locales qui lui remettront la carte d'identité prévue par le décret du 18 novembre 1920. Cette carte sera établie par les autorités du poste-frontière où s'est présenté le travailleur et transmise par ces mêmes autorités au préfet du département où il se rend. C'est donc la préfecture qui délivrera la carte.

Les traités que nous étudions, comportent le libre et facile établissement des travailleurs italiens, polonais et tchèques en France. Nous devons donc examiner si les dispositions en question ont un lien avec les clauses d'établissement figurant dans un certain nombre de traités signés par la France et quelles répercussions ces clauses et dispositions ont les unes sur les autres.

La France a conclu avec la Suisse, le 23 février 1882 un traité d'établissement dont il importe de reproduire les principaux articles :

ARTICLE PREMIER

« *Les Français seront reçus et traités dans chaque*
« *canton de la Confédération, relativement à leurs*
« *personnes et à leurs propriétés, sur le même pied*
« *et de la même manière que le sont, ou pourront*
« *l'être à l'avenir les ressortissants des autres can-*
« *tons. Ils pourront, en conséquence, aller, venir et*
« *séjourner temporairement en Suisse, en se con-*
« *formant aux lois et règlements de police. Tout*
« *genre de commerce et d'industrie permis aux res-*
« *sortissants des divers cantons le sera également*
« *aux Français, et sans qu'on puisse en exiger au-*
« *cune condition pécuniaire ou autre plus oné-*
« *reuse.* »

ARTICLE 3

« *Les Suisses jouiront, en France, des mêmes*
« *droits et avantages que l'article premier ci-des-*
« *sus assure aux Français en Suisse.* »

ARTICLE 6

« *Tout avantage que l'une des parties contrac-*
« *tantes aurait concédé ou pourrait encore concé-*
« *der à l'avenir, d'une manière quelconque, à une*

*« autre puissance, en ce qui concerne l'établisse-
« ment des citoyens et l'exercice des professions
« industrielles sera applicable, de la même ma-
« nière et à la même époque, à l'autre partie, sans
« qu'il soit nécessaire de faire une convention spé-
« ciale à cet effet. »*

Il est à remarquer que l'article 6 comporte la clause de la nation la plus favorisée. Quelle en est l'étendue? Ne vise-t-elle que les avantages concernant les professions industrielles? L'article 6 est très général. Faut-il en conclure que les travailleurs suisses bénéficient, de plano, en France, de tous les avantages reconnus aux travailleurs italiens par le traité du 30 septembre 1919?

Des clauses d'établissement figurent dans la convention consulaire avec l'Espagne, signée à Madrid le 7 janvier 1862. Voici l'essentiel de l'article 1^{er} :

*« Les sujets des deux pays pourront voyager et
« résider sur les territoires respectifs comme les
« nationaux; s'établir où ils le jugeront convenable
« pour leurs intérêts; acquérir et posséder toute
« espèce de biens, meubles et immeubles; exercer
« toute espèce d'industrie, etc... »*

Cette disposition ouvre aux ressortissants des deux pays un droit tellement général, en établissant une assimilation complète avec les nationaux, qu'on ne voit pas comment il serait possible de refouler des travailleurs espagnols ou s'opposer à leur entrée en France.

La convention de commerce et de navigation avec la Roumanie, signée à Paris le 6 mars 1917 contient la disposition suivante en son article 2 :

« *Les ressortissants de l'une des deux Parties contractantes auront, dans le territoire de l'autre, le droit de s'établir, d'acquérir et de posséder toute espèce de propriété mobilière ou immobilière que les lois du pays permettent ou permettent aux ressortissants de toute autre nation étrangère d'acquérir et de posséder...* »

Les termes de cette disposition nous éclairent peut être sur la portée générale des clauses d'établissement. Les ressortissants respectifs ont le droit de s'établir; c'est-à-dire : d'habiter le pays, d'y travailler, d'y faire le commerce, d'y exercer une profession libérale en se conformant aux lois qui les régissent. Tout ceci, entendu de la manière la plus large, n'implique cependant pas l'octroi d'avantages tels que le bénéfice des lois d'assistance et de prévoyance. Donc l'article 6 du traité d'établissement avec la Suisse qui stipule la clause de la nation la plus favorisée en cette matière, ne saurait valoir aux travailleurs suisses en France le bénéfice des lois d'assistance et de prévoyance.

Mais ne faut-il pas conclure différemment en ce qui concerne les ressortissants danois, en présence du premier des articles additionnels à la Convention de Commerce et de Navigation du 9 février 1842 signé à Copenhague le 9 février 1910?

« *Les sujets danois en France et les citoyens*

« *français en Danemark, pour ce qui regarde*
« *l'exercice des droits civils, ainsi que pour l'exer-*
« *cice des métiers et des professions industrielles*
« *ou commerciales, jouiront des mêmes droits, pri-*
« *vilèges, libertés, faveurs, immunités et exemp-*
« *tions qui sont ou qui seront accordés aux natio-*
« *naux et ne pourront être assujettis à des taxes ou*
« *impôts autres ou plus élevés que ceux dont sont*
« *ou pourront être grevés les nationaux. »*

En ce qui concerne la Tunisie et le Maroc, nous trouvons certaines dispositions en matière d'établissement qui méritent de retenir l'attention.

Nous reproduisons ci-dessous le premier article de la convention consulaire et d'établissement relative à la Tunisie conclue entre la France et l'Italie à Paris le 28 septembre 1896.

ARTICLE PREMIER

« *Les Tunisiens en Italie et les Italiens en Tun-*
« *sie seront reçus et traités relativement à leurs*
« *personnes et à leurs biens sur le même pied et de*
« *la même manière que les nationaux et les Fran-*
« *çais; ils jouiront des mêmes droits et privilèges*
« *en se soumettant aux conditions et aux autres*
« *charges qui sont imposées auxdits nationaux et*
« *Français...*

Au sujet de la Tunisie, des déclarations ont été signées entre la France et les pays suivants : Es-

pagne, le 12 janvier 1897; Danemark, le 21 janvier 1897; les Pays-Bas le 3 avril 1897; la Grèce, les 3/15 janvier 1898.

Des clauses d'établissement figurent dans des conventions commerciales toutes récentes conclues par la France avec, par exemple, la Finlande (Paris, 13 juillet 1921), la Pologne (Paris, 6 février 1922), la République Tchéco-Slovaque (Paris, 17 août 1923). Nous ne les reproduirons pas et n'y insisterons pas. Nous remarquons simplement trois points importants qui les distinguent des anciennes dispositions de même ordre. D'abord des clauses séparées visent d'une part des ressortissants des pays contractants, d'autre part, les sociétés civiles, commerciales, financières et d'assurances. Ensuite le traitement fiscal y est séparé des dispositions relatives à l'établissement proprement dit. En ce qui concerne ces dernières, c'est la clause de la nation la plus favorisée qui est prévue, tandis que pour le régime fiscal on recherche autant que possible l'assimilation avec le national.

§ 2. — *Egalité de salaire.*

L'article 2 des traités avec la Pologne, la Tchéco-Slovaquie et l'Italie concerne la question des salaires qui devront être accordés aux ouvriers immigrés. Il pose le principe de l'égalité des salaires entre l'ouvrier étranger et l'ouvrier national. La qualité d'étranger ne doit pas être un prétexte pour octroyer des salaires inférieurs.

L'article 2 du Traité franco-polonais est ainsi rédigé :

ARTICLE 2

« Les travailleurs immigrés recevront, à travail égal, une rémunération égale à celle des ouvriers nationaux de même catégorie employés dans la même entreprise ou, à défaut, d'ouvriers nationaux de même catégorie, employés dans la même entreprise, une rémunération basée sur le taux de salaire normal et courant de la région. »

Le principe de l'égalité des salaires est ainsi posé nettement et moins brièvement que dans l'article 2 du traité avec la République Tchéco-Slovaque ainsi conçu :

ARTICLE 2

« Les travailleurs immigrés recevront à travail égal une rémunération égale à celle des nationaux de même catégorie et de même spécialité professionnelle employés dans la même entreprise, rémunération basée sur le taux de salaire normal et courant de la région. »

Ce texte, quoique d'une rédaction plus raccourcie, que la précédente, contient une précision de plus en stipulant une rémunération égale à celle des ouvriers nationaux de même catégorie et de *« même spécialité professionnelle »* précision parfaitement justifiée, du reste, à notre époque de grande division du travail et de spécialisation très minutieuse.

Le traité franco-italien nous offre sur la même question un article deuxième plus étendu que ceux précédemment cités et présentant avec ces derniers quelques différences sensibles.

ARTICLE 2

*« Le salaire des travailleurs d'immigration ne
« pourra être inférieur à celui que, dans la même
« entreprise, reçoivent à travail égal, les ouvriers
« nationaux de même catégorie; ou à défaut d'ou-
« vriers nationaux de la même catégorie, employés
« dans la même entreprise, au salaire normal et
« courant des ouvriers de même catégorie dans la
« région. »*

*« Le Gouvernement du pays d'immigration
« prend l'engagement de veiller à ce que sur son
« territoire, soit observée l'égalité du salaire des
« ouvriers immigrés avec celui des nationaux. »*

Jusqu'ici, nous avons vu que les conventions avec la Tchéco-Slovaquie et la Pologne posaient le principe de l'égalité des salaires. Mais ici, dans le traité franco-italien, et au premier alinéa, nous voyons apparaître la question du minimum de salaire.

Faut-il supposer que les termes de l'alinéa premier ont été choisis pour satisfaire les négociateurs italiens qui ont voulu préciser par cette rédaction que la main-d'œuvre italienne ne s'offrait pas à prix réduits aux entreprises françaises. On peut faire telles suppositions que l'on veut, nous nous

bornons toutefois à constater la différence de rédaction des deux parties de l'article 2 du traité avec l'Italie.

Quelles vont être les conséquences d'ordre international des dispositions que nous venons d'examiner?

Elles auront certainement pour résultat d'amener une surveillance et un contrôle de la part du pays d'émigration, contrôle qui va s'exercer sur les conditions d'embauchage des ouvriers. Ce pays va chercher à s'assurer que ses ressortissants ne sont pas victimes de lésion dans la fixation des salaires et que ceux-ci sont équivalents, du moins, aux salaires des ouvriers nationaux employés dans les mêmes conditions.

Le pays d'origine aura un moyen simple de faire ce contrôle. Il usera à cette occasion de ses consuls qui lui fourniront les informations nécessaires. En outre il sera renseigné par les plaintes directes de ses ressortissants et il pourra examiner les contrats d'embauchage.

Nous verrons dans l'article 4 du traité tchéco-slovaque, 5 du traité franco-polonais et 3 du traité franco-italien, que ce contrôle, concernant l'application des dispositions relatives aux conditions de travail et d'existence des étrangers, est nettement établi, du moins pour la part qui incombe à l'administration du pays de résidence.

Le cas échéant, après constatation d'un manquement à ces dispositions, une réclamation sera

adressée soit par les consuls aux autorités de leur circonscription consulaire, soit par le représentant diplomatique au gouvernement lui-même.

Si la réclamation est discutée et si le désaccord persiste le pays d'origine sera peut-être amené à prendre les mesures nécessaires pour gêner ou empêcher l'émigration de ses nationaux vers le pays avec lequel il est en conflit. Ces mesures iront nettement à l'encontre de l'esprit du traité conclu et ce serait la première étape vers sa dénonciation, éventualité qui ne surviendrait, toutefois que si le litige était très grave et pratiquement insoluble.

Les conditions de travail et même d'existence de l'ouvrier sont établies et précisées dans le contrat d'embauchage. C'est donc le moyen le plus pratique et le plus sûr de se rendre compte, par son examen, du degré d'observation du principe de l'égalité de salaire. Le gouvernement du pays d'émigration et celui du pays d'immigration ont tous deux, intérêt à contrôler les contrats. Le pays d'émigration, par ce contrôle, veillera à la stricte observation du traité qu'il a signé. Le pays d'immigration, de son côté, veillera à ce que l'introduction sur le marché de la main-d'œuvre, d'un grand nombre d'ouvriers étrangers, ne provoque pas un avilissement des salaires, susceptible de troubler la production et de provoquer des crises sérieuses.

Pour opérer ce contrôle, on a eu recours au visa obligatoire des contrats d'embauchage. Mais, en

pratique, ce visa est possible quand il s'agit d'un recrutement organisé; dans le cas de l'immigration spontanée d'un travailleur, la question est plus difficile.

S'il s'agit de recrutement collectif, l'organisation du visa est aisée. Les demandes d'ouvriers étrangers sont transmises par l'intermédiaire du Ministère du Travail qui a tout loisir d'examiner les conditions offertes par l'employeur avant d'apposer son visa.

En ce qui concerne les demandes d'ouvriers italiens, le visa du Ministère du Travail français est complété par celui des autorités italiennes en France, c'est-à-dire par les services de l'Attaché d'émigration près l'Ambassade d'Italie.

Il est à remarquer que ce visa de l'autorité italienne lui fournit l'occasion de percevoir une taxe. Cette taxe est perçue en France, soit par l'Attaché d'émigration, soit par les consuls du Royaume.

A ce sujet deux questions se posent : 1° est-il admissible qu'un agent étranger perçoive en France un droit, au profit de son gouvernement? 2° la taxe étant fixée en lires, on ne devrait exiger des employeurs français que la contrevaletur en monnaie française de cette somme d'après le change du jour.

Sur le premier point il est certain qu'un état ne pourrait pas tolérer la perception sur son territoire d'impôts au profit d'un pays étranger. D'après un

usage constant, les gouvernements refusent de faire notifier par leurs fonctionnaires à des personnes en résidence sur leurs territoires respectifs, les sommations, les décisions et jugements relatifs aux impôts, provenant de l'étranger.

Mais il y a des taxes qui correspondent, soit à des services rendus, soit à des formalités, qu'il faut bien acquitter et qu'il est logique d'acquitter si l'on réclame certains services, ou si l'on a recours à certaines formalités. Ainsi, la délivrance dans les consulats de pièces, de traduction, de légalisations, de visas, donne ouverture à la perception de taxes : ceci est admis par tous les pays du monde. Doit-il en être autrement du paiement de la taxe réclamée d'un employeur par contrat d'embauchage? Il ne s'agit pas en l'espèce de droits prévus par le tarif diplomatique et consulaire italien.

En ce qui concerne la question du change, normalement, il faudrait payer dans la monnaie du pays où elle est perçue, la somme représentant exactement la taxe dans la monnaie du pays au profit duquel elle est encaissée. Dans la pratique, pour des facilités de comptabilité, le change est fixé pour certaines périodes par les gouvernements des pays pour le compte desquels les perceptions sont effectuées. C'est ainsi que le Ministre des Affaires Etrangères de France prend, d'accord avec le Ministre des Finances, des arrêtés, fixant le change du franc par rapport aux monnaies étran-

gères pour la perception des droits des chancelleries diplomatiques et consulaires.

La disposition relative à l'égalité des salaires qui paraît si équitable et si simple, dans son principe, peut donner lieu à de singulières complications, quand elle ne résulte pas seulement de la loi, mais qu'elle est inscrite dans un traité.

La tendance naturelle des autorités du pays d'émigration est de favoriser leurs ressortissants. Puisque ces autorités sont chargées de viser les contrats de travail et que la main-d'œuvre ne sera fournie que si les contrats sont visés par elle, il leur arrive de refuser le visa sous prétexte que le salaire offert est insuffisant. Ceci est admissible encore que le visa des fonctionnaires du pays d'immigration doive signifier que le salaire offert répond aux conditions du marché du travail; mais il y a pu y avoir erreur ou négligence. Le contrat se trouve donc soumis à un nouvel examen de ces fonctionnaires; s'ils reconnaissent l'observation fondée, ils annuleront leur visa et demanderont à l'employeur de rectifier le chiffre du salaire. Dans le cas contraire, ils retourneront le contrat à l'autorité étrangère qui a refusé son visa en certifiant que le salaire qui y est inscrit est bien normal. Or il pourrait arriver que celle-ci persistât dans son refus.

On voit à quels abus et à quelles difficultés on aboutit toutes les fois qu'on introduit dans une convention des dispositions qui ne devraient figurer que dans la législation interne.

§ 3. — *Réclamations des travailleurs
et intervention des consuls.*

L'article 5 de la Convention avec la Pologne et l'article 4 de la convention avec la République Tchéco-Slovaque déterminent quelle est l'autorité qui doit assurer la protection des travailleurs et veiller à l'application des principes inscrits dans ces conventions. Ils règlent en outre les formalités que les intéressés ont à accomplir lorsqu'ils ont à se plaindre. Voici le texte de l'article 5 du traité franco-polonais :

« *L'administration qualifiée de chacun des deux*
« *pays veillera à la protection des travailleurs et à*
« *l'application, tant de la législation du travail*
« *que des règles mentionnées ci-dessus, en ce qui*
« *concerne les travailleurs de l'autre pays, em-*
« *ployés sur son territoire. C'est à cette adminis-*
« *tration que seront adressées ou transmises, soit*
« *directement, soit par l'intermédiaire des autori-*
« *tés consulaires compétentes, toutes les réclama-*
« *tions formulées par les travailleurs étrangers,*
« *lesquelles pourront être rédigées dans leur lan-*
« *gue maternelle, en ce qui concerne les conditions*
« *de travail et d'existence qui leur seraient faites*
« *par leurs employeurs ou les difficultés de toute*
« *nature qu'ils pourraient éprouver du fait de leur*
« *présence en pays étranger.*

« *Il n'est apporté aucune restriction par les sti-*

« *pulations du présent article aux attributions des*
« *consuls, telles qu'elles résultent ou résulteront*
« *des traités, conventions et lois du pays de rési-*
« *dence.* »

Le traité franco-italien contient des dispositions analogues dans son article 3, 2^e et 3^e paragraphe dont voici la teneur :

ARTICLE 3

« ... *Toutes réclamations des travailleurs de l'au-*
« *tre pays en ce qui concerne les conditions de tra-*
« *vail et d'existence qui leur seraient faites par les*
« *employeurs, ou les difficultés de toute nature,*
« *lorsqu'elles comportent une intervention des pou-*
« *voirs publics, seront adressées ou transmises, soit*
« *directement, soit par l'intermédiaire des autorités*
« *diplomatiques ou consulaires aux autorités com-*
« *pétentes du pays; l'administration qualifiée de*
« *ce pays procédera aux enquêtes nécessaires et*
« *aura seule qualité pour intervenir.*

« *Chaque gouvernement pourra adjoindre à son*
« *ambassade auprès de l'autre un technicien spé-*
« *cialiste chargé des questions du travail et des*
« *relations avec l'administration centrale compé-*
« *tente du pays où sont employés les travailleurs*
« *de l'autre pays.*

« *Les deux gouvernements faciliteront la tâche*
« *de ces attachés.* »

Les textes cités présentent des différences de rédaction mais le fond de ces dispositions restent le même :

1° C'est l'administration qualifiée du pays de résidence qui est chargée de veiller « à la protection des travailleurs et à l'application tant de la législation du travail que des règles mentionnées dans la convention ». Cela résulte de la convention avec la Pologne; la même disposition, plus abrégée se retrouve dans la convention avec la république Tchéco-Slovaque. Mais le traité franco-italien ne comporte pas cette déclaration de principe.

2° C'est à cette administration que sont adressées ou transmises toutes les réclamations formulées par les travailleurs étrangers en ce qui concerne les conditions de travail et d'existence qui leur seraient faites par leurs employeurs ou les difficultés de toute nature qu'ils pourraient éprouver du fait de leur présence en pays étranger.

Ne résulte-t-il pas de ces textes une différence de traitement entre les ouvriers étrangers et les ouvriers français? Dans quel cas la législation française du travail prévoit-elle l'intervention de l'administration dans les questions afférentes aux conditions du travail et d'existence des ouvriers français?

La législation du travail en France prévoit en ce qui concerne les conditions du travail, l'intervention protectrice de l'administration. L'institution des inspecteurs du travail a réalisé l'organisme de

contrôle de l'administration chargé de veiller et de sévir en cas d'infraction aux lois protectrices destinées à assurer à l'ouvrier français des conditions de travail acceptables.

Certaines dispositions particulières ont été prises pour l'industrie minière. La loi du 8 juillet 1890 a institué des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, délégués choisis parmi les mineurs et ayant un rôle de surveillance quant aux conditions du travail dans les mines.

Ceci concerne les conditions de travail de l'ouvrier. L'administration intervient donc par le service de l'inspection du travail et par les rapports que lui adressent les délégués ouvriers. Mais cette intervention de l'administration ne comporte aucune décision et de plus elle est très limitée. Elle s'exerce au sujet des conditions de travail dans la mesure où les lois en vigueur ont réglementé ces conditions. Son intervention est toute de surveillance et ce sont les tribunaux qui en fin de compte auraient la décision en cas d'infraction.

Mais en ce qui a trait aux conditions d'existence de l'ouvrier, l'administration n'a pas à intervenir.

Bref en ce qui regarde les ouvriers français, l'administration n'a pas à connaître des difficultés de toute nature qui peuvent surgir. Il y a donc là une extension des attributions des autorités françaises en faveur des ouvriers polonais et tchéco-slovaques. On ne peut la critiquer. Car il faut considérer la situation très différente et très désavanta-

geuse de ces ouvriers, arrivant dans un pays qu'ils ne connaissent pas et où ils n'ont aucun secours en dehors de l'aide, forcément restreinte, que peuvent leur fournir les autorités consulaires de leur pays. Or cette disposition a le grand avantage d'écarter l'ingérence de ces dernières, qui à défaut de l'intervention des autorités françaises, seraient plus fréquemment sollicitées par leurs ressortissants.

La rédaction très générale des articles ci-dessus reproduits, fait donc intervenir l'administration dans des cas non prévus par la législation française. Jusqu'à quel point pourra-t-elle le faire régulièrement dans les rapports des ouvriers avec les employeurs? Il est certain qu'il n'y a pas de règle fixe à ce sujet, et que c'est là une question de mesure, variable suivant les espèces. On peut dire que l'administration agira comme organe conciliateur.

A noter que la disposition correspondante du traité franco-italien limite l'intervention de l'administration aux cas qui comportent « une intervention des pouvoirs publics ».

3° Les trois conventions disposent que les réclamations sont adressées à l'administration du pays de résidence soit directement, soit par l'entremise des autorités diplomatiques ou consulaires.

Il faut s'arrêter sur cette disposition, car aucune des formules employées dans les trois traités n'est pleinement satisfaisante. La moins incorrecte est certainement celle qu'emploie le traité franco-ita-

lien disant « ... seront adressées ou transmises, soit
« directement, soit par l'intermédiaire des auto-
« rités diplomatiques ou consulaires aux autorités
« compétentes du pays... » Tandis que les deux
autres traités n'emploient pas les termes « autori-
tés compétentes » mais le mot vague d' « adminis-
tration » qui de plus conduit à une incorrection
dans la façon de transmettre les réclamations. En
effet si l'on suivait à la lettre cette disposition, les
Ministres de ces deux puissances pourraient entrer
directement en relations avec le Ministre français
du Travail. Or les chefs des missions diploma-
tiques ne doivent correspondre qu'avec le Ministre
des Affaires Etrangères du pays auprès duquel ils
sont accrédités.

En France, le principe est explicitement inscrit
dans la loi. Voici le texte de l'arrêté du Directoire
exécutif du 22 Messidor an VIII :

ARTICLE PREMIER

*« Les étrangers accrédités de quelque manière
« que ce soit, près du gouvernement, et ceux qui
« se trouvent occasionnellement sur le territoire de
« la République, par suite d'opérations politiques
« auxquelles il a pris part, n'ont de rapport direct
« qu'avec le Ministre des relations extérieures.*

ARTICLE 2

*« Ils ne communiquent que par son intermé-
« diaire avec les autres ministres. »*

Il est improbable en outre que l'on ait voulu donner aux consuls, par ces conventions, la faculté de correspondre directement avec le Ministère du Travail, ce qui serait une violation d'un autre arrêté du Directoire exécutif daté également du 22 messidor, an VIII. Cet arrêté est toujours en vigueur et est ainsi conçu :

ARTICLE PREMIER

« *Les consuls généraux, vice-consuls, commissaires, sous-commissaires ou agents de la marine et du commerce des nations étrangères dans la République française, communiquent directement avec les autorités judiciaires et administratives de leur arrondissement respectif.* »

ARTICLE 2

« *Lorsque, par une suite de leurs relations avec lesdites autorités, ils sont dans le cas de recourir aux divers ministères de la République, ils le font par l'intermédiaire de l'Ambassadeur, envoyé, ministre, résident ou chargé d'affaires de leur nation, lequel s'adresse au ministre des relations extérieures.* »

ARTICLE 3

« *Le consul général peut lui-même être l'intermédiaire des autres agents consulaires de sa nation, à défaut d'ambassadeur, envoyé, ministre, résident ou chargé d'affaires.* »

4° Quelle langue devra servir à la rédaction des réclamations des travailleurs immigrés? La Convention avec la Pologne précise ce point « (les réclamations formulées par les travailleurs étrangers), lesquelles pourront être rédigées dans leur langue maternelle ».

Malgré le silence des deux autres traités, il est bien certain que les réclamations ne seront pas repoussées parce qu'elles sont écrites en italien ou en tchèque.

Quant aux lettres émanant des missions diplomatiques et des consulats elles seront rédigées en français en tant que langue diplomatique.

5° Nous avons vu à qui et comment devaient être adressées les réclamations des travailleurs étrangers. Puisqu'il est prescrit de les adresser à l'administration qualifiée du pays de résidence, on reconnaît qu'il appartient à cette administration de les instruire et d'y donner la suite qu'elles comportent.

Aussi la convention avec la Pologne est-elle muette sur ce point. Il n'en est pas de même des deux autres conventions. Le deuxième alinéa de l'article 3 du traité franco-italien se termine, on l'a vu ci-dessus, par ces mots : « L'administration « qualifiée de ce pays procédera aux enquêtes « nécessaires et aura seule qualité pour intervenir. »

Le second alinéa de l'article 4 de la Convention avec la Tchéco-Slovaquie emploie la même formule

mais définit le but de l'intervention : « L'adminis-
« tion qualifiée procèdera aux enquêtes néces-
« saires et aura seule qualité pour intervenir en
« vue d'aplanir les difficultés ou les différents ». Cette disposition précise donc le rôle conciliateur et arbitral de l'administration en question. La Convention va même plus loin encore; elle indique un des moyens par lesquels l'administration pourra agir pour atteindre ce but : « Le gouvernement
« français et le gouvernement tchéco-slovaque au-
« ront recours à cet effet, si besoin est, chacun sur
« leur territoire, à des inspecteurs ou correspon-
« dants spéciaux parlant la langue des travailleurs
« immigrés. »

Quels sont, au point de vue de la protection à assurer à leurs représentants les pouvoirs et attributions des consuls d'après les conventions? Prenons comme exemple la convention consulaire avec l'Italie du 26 juillet 1862. Voici l'article 7 et le premier alinéa de l'article 8 :

ARTICLE 7

« *Les Consuls généraux, consuls et vice-consuls*
« *ou agents consulaires des deux pays pourront*
« *s'adresser aux autorités de leur arrondissement*
« *pour réclamer contre toute infraction aux Trai-*
« *tés ou Conventions existant entre les deux pays,*
« *et contre abus dont leurs nationaux auraient à se*
« *plaindre. Si leurs réclamations n'étaient pas ac-*
« *cueillies par ces autorités, ils pourraient avoir*

« recours, à défaut d'un agent diplomatique de
« leur pays, au gouvernement de l'Etat dans lequel
« ils résideraient. »

ARTICLE 8

« Les Consuls généraux, Consuls et Vice-Consuls
« ou Agents consulaires des deux pays, ou leurs
« Chanceliers, auront le droit de recevoir dans leur
« chancellerie, au domicile des parties et à bord
« des navires de leur nation, les déclarations que
« pourront avoir à faire les capitaines, les gens de
« l'équipage et les passagers, les négociants et tous
« autres sujets de leur pays. »

En dehors de ce droit écrit, que trouvons-nous d'autre dans le droit des gens, dans les usages? Nous reconnaissons, par réciprocité, aux consuls étrangers, les attributions que nous conférons à nos propres agents, dans la limite où ceux-ci sont admis à en user dans le pays de leur résidence.

D'après nos règlements et instructions, le rôle des consuls, en principe, est seulement officieux. Leur rôle de protection est défini comme suit, dans l'Instruction du 8 août 1814 :

« Les consuls défendent auprès des autorités
« étrangères leur nationaux, lorsqu'on viole à leur
« égard, soit la justice naturelle, soit les traités;
« lorsqu'on s'écarte à leur détriment, soit des dis-
« positions, soit des formes établies par les lois du
« pays, dans le cas où ils sont sujets à ces lois; ils
« réclament, en faveur de nos négociants et de nos

« navigateurs, les droits et avantages qui ont été
« stipulés par les traités et veillent à ce que ces
« stipulations ne soient pas éludées; ils sollicitent
« pour eux toutes les facilités qui n'étant point ac-
« cordées par ces traités peuvent être données sans
« porter atteinte aux lois et intérêts du pays; ils
« pourvoient à ce que les affaires qui intéressent
« nos nationaux et dont la décision appartient aux
« autorités étrangères soient expédiées avec
« promptitude et conformément à la justice; ils
« s'appliquent à écarter tous les obstacles qui peu-
« vent nuire au progrès de notre commerce en gé-
« néral, et gêner les opérations particulières des
« négociants, surtout dans les rapports qu'ils ont
« avec les douanes. »

Nulle part on ne reconnaît aux consuls le droit d'intervenir entre leurs ressortissants et les nationaux du pays où ils sont accrédités, comme les règlements italiens de l'émigration tendraient à le leur donner, ainsi que nous l'avons noté au début de ce travail.

§ 4. — *Protection des travailleurs.*
Accidents du travail.

L'article 3 des traités de travail franco-polonais et franco-tchéco-slovaque se réfère aux conditions d'existence et de travail des ouvriers de chacun de ces pays, immigrés dans l'autre. L'article 3 de la convention avec la Pologne est ainsi conçue dans son premier alinéa :

ARTICLE 3

*« Ils (les travailleurs immigrés) jouiront de la
« protection accordée aux travailleurs par la légis-
« lation intérieure des Hautes Parties contrac-
« tantes, ainsi que de la protection que les parties
« contractantes pourraient leur assurer en vertu de
« conventions spéciales conclues, soit entre elles,
« soit avec d'autres puissances. »*

Dans l'article 3 de la convention avec la Tchéco-Slovaquie la rédaction est strictement identique.

La fin de cet alinéa de l'art. 3 constitue une clause de la nation la plus favorisée. Cette clause a une signification lorsqu'elle vise les accords futurs qu'une des parties contractantes peut conclure avec un état tiers, non partie à la première convention. Mais lorsqu'elle concerne les accords que les deux parties contractantes pourraient conclure dans l'avenir, entre elles, la clause perd toute signification ; or dans la disposition ci-dessus citée, il est fait mention à propos de cette clause des « conventions spéciales » que les parties contractantes pourraient conclure « entre elles ».

L'article 3 du traité de travail franco-italien, dans son premier alinéa traite de la même matière :

ARTICLE 3

*« Les travailleurs immigrés jouiront de la même
« protection que celle accordée aux nationaux par*

« *la législation et par les usages du pays pour ce*
« *qui a trait aux conditions de travail et d'exis-*
« *tence* ».

Cette disposition est plus précise que dans les deux autres traités polonais et tchéco-slovaque; il y est spécifié qu'il s'agit des conditions d'existence et de travail de l'ouvrier. En outre, c'est non seulement le bénéfice de la protection assurée par la législation interne qui est donné à l'ouvrier étranger, mais aussi les mesures de protection fixées par l'usage.

Quelle est la portée de la clause de la nation la plus favorisée, inscrite dans l'article 3 de la convention tchéco-slovaque? Si le mot « protection » qui y est employé vise tout ce qui est fait en faveur des travailleurs, y compris les lois d'assistance et de prévoyance, la clause de la nation la plus favorisée n'a plus aucun sens, puisque l'article assimile le travailleur tchéco-slovaque au français et que nul ne peut avoir en France une situation meilleure que les Français.

Si le mot « protection » a un sens limité aux « conditions de travail et d'existence » comme s'exprime le traité avec l'Italie, la clause de la nation la plus favorisée n'a pas davantage de sens, puisque le traitement accordé est celui de l'ouvrier français. Cette rédaction ne dit sans doute pas ce que

l'on a voulu dire. Telle qu'elle est, elle n'a pas d'autre signification que celle du premier alinéa de l'article 3 du traité de Travail avec l'Italie.

Les deux derniers alinéas de l'article 3 de la Convention avec la Pologne concernent les droits des ouvriers immigrés quant aux accidents de travail :

ARTICLE 3

« ... En ce qui concerne les accidents du travail,
« et conformément au dernier paragraphe de l'article 3 de la loi française du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, et dans les conditions indiquées par ce paragraphe, les restrictions prévues en ce qui concerne les travailleurs polonais, victimes d'accidents, ainsi que leurs ayants-droit ou leurs représentants ne résidant pas ou ayant cessé de résider sur le territoire français, sont levées de plein droit, en raison de la réciprocité assurée aux ouvriers français par la législation polonaise reconnue équivalente.

« Un accord conclu sous forme d'entente entre les administrations françaises et polonaises compétentes précisera les dispositions nécessaires au paiement des rentes et pensions en Pologne et en France. »

La disposition équivalente du traité avec la Tchéco-Slovaquie reproduit les mêmes termes.

Ainsi donc le régime particulier, fait aux ouvriers étrangers par l'art. 3 de la loi du 9 avril

1898, sur les accidents du travail, ne s'appliquera plus aux ouvriers polonais et tchéco-slovaques. Ils seront désormais, par conséquent, soumis aux dispositions de la même loi qui régissent les accidents du travail dont sont victimes les ouvriers français. C'est l'assimilation intégrale aux nationaux.

D'après la loi de 1898, les ouvriers étrangers sont, en principe du moins, sous le régime établi pour les ouvriers français. Ils sont soumis à la règle générale en ce qui concerne l'indemnité journalière en cas d'incapacité temporaire et les frais médicaux. Le calcul du montant des rentes se fait pour eux comme pour les français, lorsqu'il s'agit d'incapacité permanente ouvrant droit à une rente. Mais c'est sur ce « droit à la rente » que la situation de l'ouvrier étranger subit des restrictions : si l'étranger quitte le territoire français après l'accident même s'il n'a jamais eu de résidence en France (ce qui peut arriver dans les pays frontières) il n'a plus droit à la rente fixée, il a simplement droit à un capital, qui lui sera versé à son départ et qui sera égal à trois annuités de la rente primitivement déterminée. La loi du 31 mars 1905 a ajouté un alinéa 16 et dernier à l'article 3 de la loi du 9 avril 1898, c'est ce paragraphe qui est visé dans l'article 3 du traité franco-polonais. Ce paragraphe concerne les ayants-droit étrangers d'un ouvrier étranger et leur donne droit, s'ils cessent de résider en France, de recevoir un capital égal à trois annuités de la rente qui leur était alloué. Cette res-

triction est donc levée par le traité et le droit à la rente subsiste malgré la cessation de résidence en France des ayants-droit. Mais s'ils ne résidaient pas en France au moment de l'accident, la loi de 1898 ne leur accorde aucun droit à indemnité sous quelque forme que ce soit. La loi du 31 mars 1905 a ajouté un alinéa 18 à l'article 3 de la loi de 1898 ainsi rédigé :

« *Les trois dispositions des alinéas précédents*
« *pourront, toutefois, être modifiées par traités,*
« *dans la limite des indemnités prévues au présent*
« *article, pour les étrangers dont le pays d'origine*
« *garantirait à nos nationaux des avantages équi-*
« *valents.* »

L'article 3 des conventions avec la Pologne et la Tchéco-Slovaquie est l'application de cet alinéa. Les ouvriers polonais seront donc assimilés aux français quant à l'application de la loi de 1898 et leurs ayants-droit, même n'ayant jamais résidé en France, auront droit aux rentes comme les ayants-droit des ouvriers français, puisque la condition de réciprocité est remplie.

Le traité italien ne fait qu'un rappel en ce qui a trait aux accidents; il dispose dans son article 8 :

ARTICLE 8

« *L'égalité de traitement déjà réalisée en ma-*
« *tière de réparation des accidents du travail est*
« *confirmée par le présent traité et s'appliquera*
« *au développement éventuel de la législation.* »

En effet la convention en vue d'assurer des garanties à la personne du travailleur, signée à Rome le 15 avril 1904 établit la réciprocité en matière d'accidents du travail. Les ouvriers italiens, victimes en France d'accidents du travail, et leurs représentants, ont droit aux mêmes indemnités que les français et réciproquement.

§ 5. — *Les attachés d'émigration.*

L'article 3 du traité avec l'Italie se termine par une disposition importante qu'on ne retrouve pas dans les deux autres conventions. Il est institué un « *technicien spécialiste chargé des questions de travail et des relations avec l'administration centrale compétente du pays où sont employés les travailleurs de l'autre pays.* »

Cet attaché est adjoint à l'ambassade du pays d'origine.

La Pologne, sans doute par application de l'article 4 de la convention franco-polonaise, paraît avoir, elle aussi, nommé un attaché de l'émigration auprès de sa légation.

Cet attaché à qualité d'agent diplomatique. C'est une fonction nouvellement créée; mais au point de vue du droit international, il y a des précédents analogues et son rôle doit être calqué sur celui des attachés militaires et navals.

Ce sont l'Autriche, la Prusse et la Russie qui ont

inauguré la coutume d'entretenir des attachés de ce genre auprès de leurs ambassades réciproques. La France a également attaché, depuis 1860, des officiers de son armée à diverses légations.

Dans un jugement du 31 juillet 1878, le Tribunal de la Seine, reconnaissant aux attachés militaires les immunités diplomatiques dit : « Les agents spéciaux dont un usage récent autorise l'adjonction aux légations diplomatiques, sous la désignation d'attachés militaires, font partie des légations. S'ils ne représentent point directement leur gouvernement, ils sont des auxiliaires de son représentant pour tout ce qui concerne l'étude et la solution des questions militaires; leur fonction n'est qu'un démembrement des fonctions plus générales du chef de la mission; commissionnés par le gouvernement même, revêtus d'un caractère public et officiel, il y a pour eux les mêmes raisons que pour les agents diplomatiques de ne point être troublés dans leurs fonctions, etc... »

Mais le rôle des attachés militaires ne comporte aucune intervention. C'est un rôle à la fois de parade et d'étude. Tandis que l'attaché d'émigration se présente comme l'agent chargé spécialement de défendre les intérêts des travailleurs immigrés.

Ce qu'il y a de fâcheux dans cette innovation, c'est d'abord la consécration dans un texte conventionnel de l'institution d'un attaché de l'émigration. C'est ensuite de lui avoir donné le droit d'entrer en

rapports directs avec une administration centrale, contrairement au sage principe inscrit dans l'arrêté du 22 messidor an VII.

L'avantage de cette création est minime : centralisation des questions à résoudre entre les mains d'un seul agent, ce qui devrait normalement faciliter et accélérer le règlement des affaires.

Mais d'autre part il y a des inconvénients sérieux. En premier lieu, voilà institué un agent de plus pour s'occuper des étrangers, ce qui amènera inévitablement un surcroît d'interventions et de requêtes en faveur des ressortissants du pays de l'attaché. Le chef de mission diplomatique et les différents consuls disséminés sur le territoire suffisaient à remplir ce rôle. Mais ces diplomates et ces consuls étaient tenus d'agir avec une certaine réserve pour respecter le principe de la souveraineté des Etats; tandis que cet attaché de l'émigration, qui va se trouver en contact fréquent et direct avec les administrations du pays de résidence, sera tenté d'intervenir d'une façon moins discrète.

En dehors de cet attaché, adjoint à l'ambassade, la loi italienne permet au Ministre des Affaires Extérieures de ce pays de nommer des attachés auprès des consulats du royaume pour l'assistance des émigrants italiens.

Ces attachés ont pour fonctions principales :

a) De se tenir constamment informés des conditions du travail (demandes de main-d'œuvre, sa-

lares, chômage, grèves, etc...) dans sa circonscription et en donner avis au Commissariat Royal de l'Emigration;

b) De visiter les centres industriels et agricoles, les fabriques, les manufactures, les mines, les travaux publics et privés de toute nature dans lesquels la main-d'œuvre italienne est employée ou recherchée, pour vérifier la situation matérielle et morale des ouvriers qui s'y trouvent et pour déterminer si d'autres peuvent y accepter un emploi et à quelles conditions;

c) De se maintenir en rapport avec les travailleurs italiens et les assister, en leur fournissant les informations dont ils auraient besoin, en leur donnant des conseils et en les guidant dans les questions concernant les contrats agricoles, les assurances, les accidents et les différends économiques avec les patrons;

d) De s'employer en cas d'accidents pour établir la vérité des faits, et recueillir des témoignages et documents dans l'intérêt des travailleurs italiens et de leurs familles;

e) De tenir informé le Commissariat de l'Emigration de tout ce qui concerne l'exécution de leur mandat, lui rapporter tout fait intéressant l'émigration italienne et lui adresser des rapports périodiques sur l'œuvre accomplie et sur les résultats obtenus.

Ce que nous ne pouvons admettre dans les fonc-

tions ci-dessus, ce sont en particulier : 1° les visites et contrôle de l'attaché; 2° leur intervention auprès des patrons dans les différends entre ceux-ci et les ouvriers; 3° les empiètements sur les attributions des autorités françaises.

2^e SECTION

AVANTAGES ACCORDÉS A LA MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE.

§ 1. — *Retraites ouvrières et paysannes.*

L'article 7 du traité de travail franco-italien concerne l'application aux ressortissants des deux pays du régime des retraites ouvrières et paysannes en vigueur en France et en Italie. Voici les principales dispositions :

ARTICLE 7

« *Le régime des retraites ouvrières et paysannes*
« *(y compris les retraites spéciales des ouvriers mi-*
« *neurs) en vigueur dans chacun des deux pays*
« *doit être appliqué aux ressortissants de l'autre,*
« *sans exclusion ou réduction des droits accordés*
« *aux ressortissants du pays, réserve faite de ce*
« *qui est prévu ci-après touchant le mode de cal-*
« *cul et le paiement des bonifications et alloca-*
« *tions à la charge de l'Etat.*

« *Les avantages prévus au présent article seront*
« *acquis aux assurés qui demanderont et obtien-*
« *dront leur retraite après la date d'entrée en vi-*
« *gueur du présent traité. Ils seront acquis aux*

« *veuves et aux orphelins dont les droits naîtront*
« *après ladite date.*

« *En ce qui concerne les allocations complémen-*
« *taires et bonifications de l'Etat les règles sui-*
« *vantes sont applicables :*

« *a)*

« *b) Chacun des deux Etats établit pour ordre le*
« *montant de la bonification à laquelle l'assuré au-*
« *rait droit, à son tarif et sous sa propre loi et dans*
« *les conditions de cette loi, pour le temps total*
« *calculé comme il est dit au paragraphe précé-*
« *dent. Il détermine ensuite la part de cette bonifi-*
« *cation qui est à sa charge en réduisant le mon-*
« *tant total précédemment établi en proportion de*
« *la période de temps qui le concerne.*

« *La bonification de l'assuré est le total des parts*
« *de bonification incombant à chaque Etat.*

« *Les règles ci-dessus sont applicables aux boni-*
« *fications des pensions d'invalidité.*

« *Les allocations en cas de décès, sont dues aux*
« *ayants-droit des assurés décédés, sous réserve*
« *que ces ayants-droit auront formé leur demande,*
« *dans un délai de six mois, à dater dudit décès.*
« *Elles sont supportées, concurremment par les*
« *deux pays, en se référant, aux principes ci-des-*
« *sus exposés pour les bonifications.*

« *Les accords prévus à l'article 24 préciseront les*
« *conditions d'application des principes relatifs aux*
« *bonifications et allocations.*

« *Les relations entre les organismes français et*

« italiens de retraite, les informations qu'ils devront se fournir réciproquement pour rendre possible l'établissement des comptes des assurés de l'autre nationalité, tant au cours de l'acquisition qu'à l'époque de la liquidation de la retraite, les mesures à prendre pour faciliter, conformément à la convention franco-italienne du 5 avril 1904, le paiement en France par les caisses françaises ou l'administration postale, des pensions acquises aux caisses italiennes, et réciproquement, seront déterminées par les accords prévus à l'article 24 du traité. »

Nous n'entrerons pas dans la discussion de ce texte.

Il est à prévoir que l'application de ces dispositions nécessitera la conclusion d'un arrangement.

Quelques problèmes délicats se trouveront ainsi soulevés par la mise en pratique de cet article 7. Nous allons les examiner.

a) A partir de quelle date les assurés français et italiens pourront-ils jouir des avantages prévus?

L'échange des ratifications du traité de travail franco-italien a eu lieu le 17 mai 1921. C'est à cette date qu'il est entré en vigueur ainsi que le spécifie, du reste, le 2^e alinéa de l'article 26. Il en aurait été de même, selon les principes du droit international, si rien n'avait été précisé à ce sujet.

Mais les dispositions de l'article 7 pourront-elles s'appliquer aux ouvriers ayant cessé le travail avant l'entrée en vigueur du traité ? Pourront-ils

bénéficier rétroactivement des allocations de l'état?

Il en a été ainsi décidé par l'article 4 de la Convention franco-belge du 14 février 1921 relative aux retraites des ouvriers mineurs. Il y est stipulé que :

« ... A titre transitoire et exceptionnel, les ouvriers des deux pays ayant, lors de la mise en vigueur de la présente convention, leur résidence dans le pays où ils auront cessé le travail à la mine, pourront s'ils justifient des conditions d'âge et de durée des services prévus à l'article premier, bénéficier des avantages visés audit article. »

Mais cette convention a été approuvée par le Parlement. L'arrangement éventuel franco-italien, ne devant pas être soumis aux Chambres, est-il possible, constitutionnellement, d'y insérer une telle disposition?

Cela ne semble guère possible puisqu'un tel accord engagerait les finances de l'Etat et devrait de ce fait être ratifié par le Parlement.

b) Reportons-nous à l'alinéa 5 de l'article 7 indiqué par la lettre *b*. D'après les termes de ce paragraphe, les administrations des deux pays procèdent à la liquidation théorique de la pension, afin de déterminer le montant de l'allocation ou de la bonification de l'Etat, qui serait due aux intéressés pour l'ensemble des périodes de versement ou des périodes assimilées effectuées dans les deux pays.

Or d'après les articles 4, § 4 et 36 § 10 de la loi française du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières

et paysannes, en ce qui concerne la retraite des femmes, chaque naissance d'enfant constatée par la déclaration faite à l'officier de l'état civil compte pour une année de versements.

Pour les italiennes employées en France, faudrait-il donc compter les naissances d'enfant pour autant d'années de versements quelque soit le pays où elles sont survenues?

Notre intérêt nous commanderait de n'agir ainsi que pour les naissances déclarées à l'officier civil français. Mais la loi du 5 avril 1910 ne porte aucune restriction, nous ne pouvons donc ajouter au texte de la loi. D'autre part, la naissance d'un enfant à l'étranger compterait comme année de versement pour une femme de nationalité française. Comme le traité de travail franco-italien assimile l'italien au français et réciproquement nous devons conclure qu'il sera tenu compte à titre d'année de versement pour la femme italienne en France des naissances d'enfant déclarées tant en France qu'à l'étranger.

c) Comment règlera-t-on la question de la liquidation des droits de l'assuré aux allocations et bonifications accordées par les deux Etats, soit en cas de retraite d'invalidité, soit en cas de retraite anticipée ou normale de vieillesse ? Chaque Etat pourra communiquer à l'autre, et réciproquement, la durée des périodes de versements opérés sur leur territoire respectif, de façon à répartir les charges entre les deux pays.

Cet échange de renseignements achevé, chaque Etat établira un titre de pension pour la partie qui lui incombe.

d) L'alinéa 2 de l'article 7 du traité prévoit bien que le bénéfice sera acquis à ceux qui demanderont et obtiendront leur retraite après la date de mise en vigueur du traité. Mais il n'est rien dit des droits acquis au moment de la dénonciation. A notre avis, une pension liquidée au moment où la dénonciation survient doit être servie jusqu'à la mort des ayants-droit.

Il devrait être de même pour l'ouvrier qui a fait sa demande de pension, mais dont la liquidation n'est pas achevée. Le droit à pension s'ouvre du jour où les conditions d'âge et de versements requises sont remplies. Nous sommes même conduits à admettre qu'un ouvrier remplissant ces conditions, mais n'ayant pas encore fait sa demande dans le but d'obtenir la liquidation de sa pension, doit bénéficier des droits accordés par le traité si la dénonciation dudit traité intervient entre le jour où s'est ouvert son droit à pension, et le jour où il a formulé sa demande. Cette demande en effet n'a pour but que d'obtenir la reconnaissance d'un droit déjà acquis par le demandeur.

e) Le titre de pension établi, il reste une question à résoudre. Comment s'effectuera le paiement de la pension lorsque l'assuré réside dans le pays autre que le pays émetteur du titre de rente?

Disons tout de suite que la constitution d'un mandataire régulier dans le pays émetteur du titre est un procédé valable et admis.

Il y aura lieu de prévoir soit l'utilisation des mandats-postes internationaux adressés aux retraités, soit le paiement par l'intermédiaire de la Caisse nationale italienne des Assurances sociales. Dans ce dernier cas il y aurait lieu à remboursement par les caisses françaises débitrices.

Ces moyens concernent le paiement des rentes dues par les Caisses de retraites françaises à des ouvrier italiens résidant en Italie.

Pour les pensions dues par les Caisses de retraites italiennes à des ouvriers français rentrés et résidant en France, le paiement pourra être effectué par l'envoi de mandats-postes internationaux.

Une proposition italienne prévoyait dans cette dernière éventualité le paiement par les Caisses de retraites françaises, comme dans le premier cas : C'est-à-dire, la réciprocité au point de vue du mode de paiement.

Mais, relativement à la France, sa législation ne permet pas de faire payer par les Caisses de retraites françaises les arrérages dus par la Caisse nationale italienne des Assurances sociales. Le point de vue italien ne peut donc être adopté. L'Italie demandera peut être, alors, la suppression du paiement par ses Caisses de retraites des arrérages dus par les Caisses françaises. Il ne subsisterait donc que le paiement par mandats-postes.

Dans ce cas il faudrait envisager l'institution d'un mandataire qui encaisserait les arrérages des rentes sur production d'un certificat de vie du mandant titulaire de la pension.

Y aura-t-il lieu d'envisager en outre la possibilité pour le pays débiteur de se libérer du service de la rente par le versement de la valeur capitale correspondante, lorsque l'ayant-droit réside dans l'autre pays? Ce versement serait effectué dans les caisses de l'organisme compétent, dans ce dernier pays, pour le paiement des arrérages de la rente.

L'adoption de ce système présenterait de sérieuses difficultés quant à la France. Tout d'abord impossibilité de procéder ainsi pour les allocations ou bonifications accordées par l'Etat. On ne pourrait, à la rigueur, envisager un tel versement de capital que pour la partie de la retraite constituée par la rente des versements. Dans de pareilles conditions il vaut mieux rejeter ce procédé.

La Convention d'assistance franco-polonaise du 14 octobre 1920, contient dans son article premier des dispositions relatives aux retraites ouvrières, identiques aux dispositions correspondantes du traité franco-italien. La rédaction est semblable. Nous pouvons relever toutefois une différence dans le paragraphe relatif aux allocations en cas de décès, qui débute ainsi :

« *Les allocations en cas de décès sont dues aux ayants-droit des assurés décédés, sous réserve que ces ayants-droit auront fourni leur demande*

« dans un délai d'un an à dater de la notification
« du décès au consul du pays d'origine de l'inté-
« ressé... »

Le traité franco-italien fixe ce délai à six mois seulement et le fait courir de la date du décès-même.

§ 2. — *Droit à l'assistance pour les travailleurs
immigrés en France.*

A. LÉGISLATION FRANÇAISE SUR L'ASSISTANCE
ET SON APPLICATION AUX ÉTRANGERS

Les articles 12 à 16 du traité franco-italien de travail règlent le droit à l'assistance des italiens immigrés en France et des Français immigrés en Italie.

Ces dispositions réalisent l'assimilation intégrale de l'étranger au national quant au droit à l'assistance.

L'assistance, en France, est réglementée par différentes dispositions législatives, qu'il y a lieu d'examiner pour se rendre compte de l'étendue du bénéfice accordé aux étrangers résidant en France, par le traité franco-italien de travail et la convention franco-polonaise sur l'assistance.

C'est la Constitution de 1791 qui a mis à la charge de l'Etat le devoir d'assistance.

L'assistance est fournie à trois catégories de personnes : les enfants, les vieillards et les malades en général.

A. ASSISTANCE AUX ENFANTS

En ce qui concerne les enfants, l'assistance a été réglementée par les loi du 5 mai 1869, 27 juin 1904, 28 juin 1904, 22 avril 1905, 18 décembre 1906.

Ces dispositions concernent : 1° les enfants secourus que les parents ne peuvent élever, faute de ressources. L'assistance leur est fournie sous la forme d'un secours donné à la mère;

2° Les enfants en dépôt, recueillis temporairement par le service des enfants assistés, les parents étant soit détenus, soit hospitalisés;

3° Les pupilles de l'assistance publique : enfants trouvés ou abandonnés.

Le service des enfants assistés est départemental et les dépenses sont à la charge du département pour 2/5, de l'Etat pour 2/5 et des communes du département pour 1/5.

B. ASSISTANCE AUX VIEILLARDS, INFIRMES ET INCURABLES

Elle est fixée par la loi du 14 juillet 1905 qui l'accorde à tout Français privé de ressources, s'il est âgé de plus de 70 ans, ou s'il est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le rendant impropre à tout travail. Il faut un domicile de secours qui s'acquiert par 5 ans de résidence dans le même département ou la même commune le domicile de secours est alors ou départemental ou communal.

Cette assistance se présente sous la forme d'une allocation mensuelle, à domicile; éventuellement les assistés peuvent être hospitalisés dans un hospice communal.

Ce service est départemental. Les dépenses effectuées pour les assistés à domicile de secours communal, sont à la charge de la commune, pour les assistés à domicile départemental à la charge du département.

C. ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE.

C'est celle qui est fournie aux malades en général. Elle est réglée par la loi du 15 juillet 1893 et par la loi du 17 avril 1906.

Tout Français malade et dénué de ressources a droit à l'assistance médicale gratuite. Tout étranger dans les mêmes conditions a le même droit, si son gouvernement a conclu avec la France un traité de réciprocité.

Le domicile de secours est communal en principe. Il s'acquiert par une résidence d'un an dans la commune. Le domicile de secours est départemental quand l'individu a résidé dans différentes communes du même département.

C'est un service départemental. Les communes ont à leur charge les dépenses afférentes aux assistés qui ont chez elles leur domicile de secours. Le département prend à sa charge les dépenses des

assistés à domicile départemental. Enfin les assistés n'ayant ni domicile communal, ni domicile départemental sont à la charge de l'Etat.

D. ASSISTANCE AUX ALIÉNÉS.

La loi du 30 juin 1838 établit l'obligation pour tout département d'avoir un établissement public d'aliénés.

Voici donc quelles sont les différentes formes d'assistance dont profitent les citoyens français.

Quelle était la situation d'un étranger ayant besoin de secours ou d'assistance en France?

En s'en tenant strictement aux textes législatifs, il n'a droit à l'assistance que si son pays d'origine a passé un traité avec la France établissant la réciprocité quant au bénéfice de l'assistance à fournir dans un des deux pays au ressortissant de l'autre. Mais en l'absence de traité, l'étranger peut être abandonné à sa misère. En fait la plus simple humanité ne peut admettre une telle solution et les étrangers ayant besoin d'assistance sont toujours secourus.

D'après un avis en date du 25 février 1897, le Conseil d'Etat estime que les hôpitaux doivent recevoir les étrangers blessés ou atteints de maladies aiguës et en temps d'épidémie; que, hors ces cas, ils n'y sont tenus que s'il y a des places vacantes et des ressources suffisantes. Il formule le vœu que des traités internationaux soient conclus.

B. LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE 1913
SUR L'ASSISTANCE.

La question de l'assistance aux étrangers a fait l'objet des débats de la conférence internationale sur l'assistance qui s'est réunie à Paris en 1913.

Cette question avait été antérieurement posée et discutée en 1906 à Milan, en 1910 à Copenhague, au cours des congrès internationaux d'assistance. A Copenhague, en 1910, le Congrès émit le vœu que la question fût désormais réservée à l'examen des gouvernements eux-mêmes et portée par eux devant une conférence internationale. Cette conférence fut organisée par la France et tint ses assises à Paris durant l'hiver 1912-1913. Le problème à résoudre était le suivant : Il s'agissait de définir les moyens les plus propres à assurer, dans la plus large mesure, aux étrangers vivant loin de leur patrie le bénéfice de l'assistance que les lois des pays où ils résident accordent à leurs propres nationaux.

Les difficultés pour résoudre la question, sont multiples. Il faut d'abord tenir compte des différences entre les législations et les pratiques administratives des divers états. En outre, les situations de fait sont très variables, en ce sens que tel pays exporte de nombreux étrangers, et que les pays exportateurs de leurs ressortissants ne sont pas toujours les mêmes que les pays d'importation, ce

qui rend difficile l'établissement de compensations simples : telle est la situation de la France vis-à-vis de l'étranger. Enfin les questions financières soulevées ajoutaient un obstacle à un accord définitif.

Deux systèmes contraires se trouvaient en présence pour aboutir à une solution : Le premier consistait à assimiler d'une façon générale les étrangers aux nationaux sans remboursement des frais d'assistance. Le second, au contraire, établit cette assimilation mais avec remboursement général par le pays d'origine de l'indigent.

Les pays d'immigration, ayant à prévoir la four-niture de secours aux nombreux étrangers qui résident sur leur territoire, se rallient naturellement au second système en admettant, toutefois, certaines atténuations au principe du remboursement. Ces pays établissaient ainsi les grandes lignes du projet :

1° Le pays de résidence devait accorder l'assistance aux étrangers se trouvant chez lui, dans les mêmes conditions qu'il l'accorde à ses propres nationaux;

2° Le pays de résidence faisait les avances de toutes ces dépenses d'assistance, le pays d'origine, responsable à l'égard de son ressortissant, remboursait ultérieurement ces avances, sauf dans certains cas spécifiés; il pouvait d'ailleurs à son gré mettre un terme à ce remboursement en rapatriant chez lui son ressortissant;

3° Il n'y aurait pas lieu à remboursement à

l'égard des étrangers ayant une longue durée de résidence et que l'on pouvait considérer comme ayant acquis dans ce pays de résidence une sorte de nationalité de fait;

4° Quelle que fut la mesure d'assistance le remboursement n'aurait pas lieu pendant les 10 premiers jours de maladie;

5° Enfin faculté était laissée à deux Etats de décider, par des accords spéciaux, qu'il n'y aurait pas lieu à remboursement soit pour certaines catégories, soit pour l'ensemble de leurs assistés.

Il faut considérer d'ailleurs que le seul moyen d'assurer pratiquement, non seulement dans les textes écrits, mais dans la réalité, l'égalité d'assistance des nationaux et étrangers était de faire rembourser par le pays d'origine. Une commune, en effet où un indigent étranger est tout récemment arrivé, refusera — sauf cas d'extrême urgence, et ceux-ci sont rares — d'assister complètement cet étranger si elle sait que les frais d'assistance seront supportés par les contribuables nationaux ; elle n'y consentira que si elle sait que ces frais seront en fin de compte, à la charge du budget de l'Etat dont cet étranger est un ressortissant.

Les partisans de la thèse opposée au principe du remboursement, faisaient valoir parmi leurs arguments les difficultés administratives qui surgiraient, dans la pratique, pour effectuer cette opération. A cette objection il était aisé de répondre que l'expérience prolongée faite en France, dans les rem-

boursements de communes à communes, de départements à départements, n'avait soulevé aucune difficulté notable. D'autre part, en excluant du remboursement les 10 ou 15 premiers jours, le nombre des cas ouvrant droit au remboursement serait extrêmement réduit. En troisième lieu, l'on ne voyait pas sur quels points en dehors de la détermination de la nationalité, les contestations pouvaient se multiplier. En quatrième lieu, les partisans de ce système apportaient à l'appui de leur thèse un projet simple et pratique pour la balance des comptes. Enfin, argument de conclusion : l'assimilation non pas verbale, mais effective, des étrangers aux nationaux était si souhaitable qu'un tel progrès pouvait bien s'acheter au prix de quelque effort de bonne volonté des administrations.

Bref la conclusion de cette thèse des pays d'immigration, telle la France était celle-ci : quelle que fût la mesure d'assistance, les dépenses entraînées par celle-ci et avancées par le pays de résidence devaient, pour la plus large part, et sauf cas exceptionnels dûment spécifiés, être supportés par le pays d'origine.

Il est à remarquer que dans ce projet la période des 10 ou 15 premiers jours de maladie restait, quant aux frais, à la charge du pays de résidence : cette période constitue l'assistance temporaire. Les adversaires de ce projet avait proposé le délai de deux mois pour cette période sans remboursement; cela équivalait, sous une forme déguisée, à suppri-

mer, ou presque, toute éventualité de remboursement, l'expérience prouvant que la durée moyenne des secours d'assistance médicale, tant à domicile que dans les hôpitaux est inférieure à 60 jours.

La France, adoptant totalement cette thèse du remboursement des frais d'assistance, réservait sa liberté d'action pour la tractation éventuelle d'accords spéciaux avec telle ou telle nation, accords dans lesquels la durée de la période et les conditions de non remboursement seront déterminées.

A l'égard de l'assistance prolongée, notamment aliénés, enfants orphelins ou abandonnés, infirmes et incurables, la France admettait le principe de l'assistance permanente.

Nous verrons, par la suite, en comparant les principes ci-dessus énoncés, avec les directives suivies dans les différentes conventions signées par la France sur l'assistance aux étrangers, que la thèse française a prévalu dans l'élaboration de ces conventions.

La théorie adverse, basée sur le principe du non-remboursement, était défendue, par les pays d'émigration tel l'Italie, la Belgique. Aux arguments en faveur du remboursement, ils opposaient les suivants :

En premier lieu, la pratique de la presque unanimité des Etats consistait à assimiler l'indigent étranger au national dans tous les cas, avec comme correctif l'usage restreint du rapatriement et de son corollaire éventuel le remboursement, notamment,

dans les cas d'indigence dite permanente, lorsque l'intérêt de l'indigent ou celui de la bonne administration l'exige ; les nombreux accords spéciaux entre Etats (en 1913) étaient basés sur ces principes.

Une pareille pratique d'assistance aux étrangers, sans remboursement sauf dans des cas exceptionnels, est conforme aux conclusions les plus certaines de la science économique, qui reconnaît la richesse qu'en règle générale le travailleur étranger apporte à l'Etat de résidence, si bien que le coût de son indigence éventuelle n'apparaît plus que comme la contre-partie normale du profit qu'il procure.

D'ailleurs, c'est tout à fait exceptionnellement, dans nos pays d'Europe, qu'un étranger tombe à la charge de l'Assistance publique de l'Etat de résidence dans les premiers temps de son séjour ; l'observation montre et confirme que la grande majorité des indigents secourus jouissent d'un séjour suffisant et même relativement considérable, qui justifie économiquement le non-remboursement des cas d'indigence momentanée.

Cette pratique du non-remboursement se défend de plus par des arguments purement juridiques, elle est conforme aux principes du droit. En effet, les partisans de la thèse opposée apportait un argument qui consistait à considérer la Nation comme une famille et à assimiler cette famille à la famille naturelle avec toutes les obligations que cette situa-

tion comporte. A cet argument on répondait par l'exemple de la famille romaine, qui englobait, dans sa conception, les laboureurs, les esclaves et qui donnait contre le « *pater familias* », ne soignant pas ses laboureurs, l'« *actio de in rem verso* » et mieux encore « *l'actio negotiorum gestorum* » pour pouvoir obtenir le remboursement des frais en faveur de celui qui avait soutenu les dépenses pour soigner ces laboureurs s'ils tombaient malades, même s'ils mouraient. L'obligation du père de famille romain, comme à présent, l'obligation du pays de résidence, a sa raison dans le principe de justice « *ubi sunt commoda et ibi incommoda esse debent* ». Le pays qui profite du travail de l'étranger est obligé de soutenir les frais de l'assistance s'il tombe malade ou dans l'indigence. Et pour se décharger de cette obligation, on ne peut pas dire que, peut-être, il s'agit d'un voyageur qui arrive la veille, ou d'un étranger qui passe la frontière afin de bénéficier de l'assistance — ces cas sont tout à fait exceptionnels, — ne sont pas des voyageurs les milliers et milliers d'ouvriers, qui travaillent dans les pays étrangers et les lois ne doivent pas s'occuper des cas exceptionnels, mais des cas habituels.

Enfin, les difficultés administratives qui résulteraient de l'application entre Etats du principe du remboursement dans les cas d'assistance temporaire même limités à des délais supérieurs à 10 ou à 15 jours de secours, seraient presque insurmontables ; cette procédure serait coûteuse et multiplie-

rait les possibilités de discussions, et de conflits entre Etats, l'Etat de résidence pouvant, en somme, disposer jusqu'à un certain point des ressources financières de l'Etat d'origine.

Enfin le délai de 10 jours fixé pour l'assistance sans remboursement est trop court. Il est exagéré de demander le remboursement dès le 10^e jour, puisque le pays d'origine n'aura pas pu être averti et n'aura pu par suite prendre ses mesures en conséquence. Un délai de deux mois par contre, permettrait l'envoi et la réception en temps utile par le pays d'origine, de l'avis d'assistance.

Bref, conclusion de cette théorie du non-remboursement : la pratique, les raisons d'ordre économique et sanitaire, les principes de justice exigent que les frais d'assistance temporaire soient à la charge du pays de résidence. Le pays d'origine supporterait seulement les dépenses de l'assistance permanente.

Les deux thèses opposées se heurtaient ainsi pendant les débats de la conférence de 1913. Les pays d'immigration, recevant sur leur sol de nombreux étrangers, et se trouvant en face de **grosses** dépenses éventuelles en vue de l'assistance à fournir à ces immigrants, adoptaient le principe du remboursement par le pays d'origine.

Par contre les pays d'émigration, recevant peu d'étrangers et exportant hors de leurs frontières un

grand nombre de leurs nationaux, défendaient le principe du non-remboursement des frais d'assistance.

La Conférence, après de nombreux débats, vota un texte de projet de convention internationale.

On peut résumer ainsi les grandes directives de ce projet :

1° Assimilation totale, quant à l'assistance, de l'étranger indigent au national quelle que soit la cause de sa misère ;

2° Le pays d'origine et le pays de résidence doivent contribuer l'un et l'autre aux frais de cette assistance, le pays d'origine devant supporter la majeure partie de ces charges lorsque cette assistance doit être permanente, et le pays de résidence devant assumer la totalité ou une part importante des dépenses, lorsque l'assistance est momentanée.

Le projet de convention, établi par la Conférence de 1913, se présente donc sous la forme d'une transaction entre les deux thèses opposées que nous avons examinées.

Le texte du projet resta toujours à l'état de projet et ne fut jamais converti en Convention internationale. Néanmoins il est intéressant, par les débats qui l'ont précédé, les idées émises et les principes adoptés.

Quoique la thèse française de l'assimilation intégrale de l'étranger au national avec remboursement ou rapatriement, n'ait pas été entièrement adoptée dans le projet de convention, certaines

concessions avaient été faites à cette thèse, concessions peut-être plus théoriques que pratiques, il est vrai, mais qui ont eu néanmoins leur importance.

Si maintenant nous nous reportons aux traités et conventions sur l'assistance conclus entre la France d'une part, l'Italie et la Pologne d'autre part, nous pouvons conclure que les principes admis par la France en 1913 ont servi à établir les différentes dispositions de ces conventions.

*C. — Assistance accordée aux Italiens
et aux Polonais par les conventions*

Les articles 12 à 16 du traité franco-italien établissent les règles à suivre et fixent les limites dans lesquelles l'assistance sera octroyée aux Italiens en France. Voici le principal de ces textes.

ART. 12.

« Les ressortissants de chacun des deux états,
« qui, soit par suite de maladie physique ou men-
« tale..... etc., ont besoin de secours, seront traités
« sur le territoire de l'autre état contractant, pour
« l'application des lois d'assistance, à l'égal des
« ressortissants de ce dernier, etc. »

ART. 13.

« Les frais d'assistance engagés par l'Etat de
« résidence ne donneront lieu en aucun cas..... à
« aucun remboursement de la part de l'Etat, ni des

« départements, provinces, communes ou institu-
« tions publiques du pays dont la personne assis-
« tée possède la nationalité, en tant que l'assis-
« tance susdite, sera nécessaire par suite d'une
« maladie aigüe....., etc.

« Dans les autres cas, y compris les rechutes,
« les remboursements seront admis pour la période
« successive aux premiers quarante-cinq jours. »

ART. 14.

« L'Etat de résidence continuera de supporter
« aussi la charge de l'assistance sans rembourse-
« ment.

« 1° En ce qui concerne l'entretien....., des vieil-
« lards, des infirmes et des incurables ayant
« au moins 15 ans de résidence continue dans le
« pays où ils sont admis au bénéfice de la pension
« d'assistance ou de séjour gratuit dans un asile de
« vieillesse. La période susdite sera réduite à cinq
« ans lorsqu'il s'agira d'une invalidité consécutive
« à l'une des maladies professionnelles dont la
« liste sera établie par un des accords prévus à
« l'art. 24. »

« 2° En ce qui concerne toutes les personnes ma-
« lades, les aliénés et tous autres assistés ayant 5
« ans de résidence continue dans ledit pays..., etc. »

ART. 15.

« A l'expiration du délai de 4 jours, pour les as-
« sistés qui ne rempliront pas les conditions de

« séjour prévues par l'article précédent, l'Etat du
« domicile sera tenu, à son choix, après avis de
« l'Etat de résidence, soit de rapatrier l'assisté si
« celui-ci est transportable, soit d'indemniser des
« frais de traitement l'Etat de résidence....., etc. »

Cette question de l'assistance aux ouvriers étrangers en France, fait également l'objet d'une convention franco-belge du 30 novembre 1921 et d'une convention récente avec le Luxembourg. La convention franco-polonaise, du 14 octobre 1920, ne traite pas uniquement de la question de l'assistance, elle concerne également la matière des retraites ouvrières, de l'acquisition de la petite propriété, de la participation aux conseils d'administration des sociétés de secours mutuels, l'adhésion aux syndicats et le bénéfice des secours de chômage. Beaucoup de ces questions figurent dans le traité de travail franco-italien. Ce sont les articles 6, 7, 8, 9 et 10 de la convention franco-polonaise qui concernent l'assistance proprement dite. Les textes sont identiques en général aux texte du traité franco-italien. Mais nous notons une différence assez importante : dans le traité franco-italien, la période pendant laquelle aucun remboursement n'est admis, pour les cas autres que ceux d'une maladie aiguë, est de 45 jours ; tandis que dans la convention franco-polonaise, cette période est portée à 60 jours. La convention franco-belge, sur l'assistance du 30 novembre 1921, fixe le délai à 45 jours. Mais il est à prévoir que par suite de la

clause de la nation la plus favorisée, l'Italie et la Belgique réclameront à leur tour l'extension à 60 jours, du délai en question fixé primitivement à 45 jours par les conventions passées avec la France.

Les articles 8, 9 et 10 de la convention franco-polonaise sont la reproduction textuelle des articles 14, 15 et 16 du traité franco-italien cités plus haut. Il est à remarquer que dans l'article 10, convention franco-polonaise, le délai prévu pour l'envoi de l'avis de l'Etat de résidence à l'Etat de domicile, est de 20 jours, au lieu du délai de 10 jours fixé par le traité franco-italien ; c'est une conséquence de l'extension à 60 jours du délai de 45 jours établi dans les conventions autres que la convention franco-polonaise.

*D. — Conclusion sur le droit à l'assistance
des étrangers.*

Par suite des conventions d'assistance que nous venons d'examiner, les Etrangers en France (Italiens, Belges, Polonais), bénéficient de l'assistance gratuite comme les Français. Il y a donc là un supplément de dépenses à envisager, une partie seulement devant être remboursée par le pays d'origine. Dans l'état actuel de notre législation sur l'assistance, loi du 1^{er} juillet 1893 et du 17 avril 1906, les établissements hospitaliers ne sont pas tenus de recevoir les indigents malades. En vertu des conventions passées, la France ne peut se soustraire

à l'obligation d'accorder l'assistance aux étrangers, mais la part qu'en doivent prendre les collectivités locales et les établissements publics de bienfaisance ne saurait leur incomber du fait seul de ces conventions : il faut une loi pour leur en faire une obligation afin de pouvoir, s'il en est besoin, inscrire d'office aux budgets des ressources nécessaires pour faire face à ces dépenses.

Les dépenses effectives pour accorder l'assistance aux étrangers, pour la partie incombant au pays de résidence, sont à la charge de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, d'après les mêmes distinctions et suivant la même répartition que s'il s'agissait d'assistance à des Français.

En effet, laisser au Trésor la charge totale serait d'abord un fardeau considérable pour le budget national ; mais en outre, ce serait faire aux étrangers une situation supérieure à celle de nos nationaux, les secours accordés à ces derniers étant assurés en raison de l'intérêt financier qu'ont les collectivités et les établissements qui prononcent les admissions et les radiations, en matière d'assistance obligatoire, à limiter leurs dépenses. Si les étrangers étaient assistés par les départements et communes aux frais de l'Etat, ceux-ci n'hésiteraient pas à faire preuve vis-à-vis de cette catégorie d'assistés, d'une générosité très large, qu'ils ne peuvent pratiquer vis-à-vis des Français, la charge de l'assistance à

ces derniers incombant la plupart du temps aux départements et communes.

Un projet de loi a été déposé le 24 mai 1922, intitulé « Projet de loi portant extension des services « d'assistance en vue d'assurer l'application du « traité de travail franco-italien du 30 septembre « 1920. »

Le texte en a été établi en tenant compte de cette considération que les dispositions y incluses, doivent être conçues de façon à pouvoir être étendues, soit, en une seule loi, soit par des lois successives, aux conventions identiques qui ont déjà été conclues avec plusieurs autres Etats.

Ce projet dans son article premier établit que l'assistance aux étrangers sera assurée par l'extension des services nationaux, aucun service spécial ne sera donc institué.

La dépense incombera à l'Etat, au département ou à la commune, suivant le domicile de secours.

L'administration de l'établissement ayant reçu un étranger pour assistance, en donnera avis à l'autorité de l'Etat d'origine, désignée dans les accords internationaux et au Ministre de l'Hygiène.

Il faut donc une loi pour régler la question de la dépense occasionnée par l'assistance et des crédits nécessaires pour y faire face. Ceci est une affaire de réglementation interne ; mais il reste de nombreux points de détails, conséquence des principes

établis dans les conventions et qui demandent à être précisés. C'est là l'objet des arrangements à conclure avec les gouvernements étrangers avec lesquels un traité a été passé.

Nous pouvons conclure de cette étude sur l'assistance aux étrangers, qu'une modification de notre législation interne eût été bien préférable à des traités qui se généralisent et dont l'un est la reproduction de l'autre. Ces traités nous soumettent à des obligations vis-à-vis des Etats étrangers qui se trouvent avoir des droits envers nous, peuvent nous demander des explications sur nos faits et gestes ; toutes difficultés qui auraient été évitées par des remaniements apportés aux lois d'assistance en vigueur.

Cette situation soulève tous les jours des problèmes délicats.

Il est, en effet, difficile, dans le cas d'urgence, de refuser aux étrangers une hospitalisation qui s'impose pour des raisons d'humanité. D'autre part, la présence dans une petite commune de contingents importants d'ouvriers étrangers, fait, sous le régime actuel, peser une lourde charge sur le budget de cette commune. Celle-ci demande souvent à en être déchargée. Mais il n'y a aucune solution régulière en ce qui concerne les ouvriers appartenant à des pays avec lesquels il n'a pas été passé de traité de réciprocité, et ces traités sont encore peu nombreux.

Ainsi, au total, les ouvriers étrangers, sont bien hospitalisés à nos frais, mais la charge d'hospitalisation est fort mal répartie.

Il est donc indispensable de trouver une solution d'ensemble pour un problème qui ne cesse de se poser. Cette solution peut être cherchée dans l'une des deux voies suivantes :

1° Entamer des négociations en vue de conventions limitées à cet objet, vis-à-vis des pays avec lesquels nous n'avons pas déjà fait de traités.

2° Poser dans la législation française le principe du droit à l'hospitalisation pour l'étranger en maintenant nos lois d'assistance en vigueur.

La première méthode à l'inconvénient de ne pas aboutir à des résultats immédiats. Il semble donc, que l'on pourrait adopter la seconde en ce qui concerne tout au moins les cas d'assistance inévitable, c'est-à-dire d'accident ou de maladie aiguë.

On pourrait envisager une solution dans ce sens : les étrangers malades privés de ressources seraient assimilés aux Français sans domicile de secours, en cas d'accident ou de maladie aiguë.

En outre, une disposition mettant à la charge de l'Etat, dans tous les cas, les frais afférents au traitement des 10 premiers jours de maladie, aurait pour effet d'alléger le fardeau des communes parfois surpeuplées d'ouvriers étrangers.

Mais cette façon d'envisager une modification de

la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance est discutée et ses adversaires soulèvent les objections suivantes :

Malgré les précautions prises dans ces dispositions, pour permettre la conclusion de conventions internationales sur l'assistance, l'assistance gratuite dont bénéficierait obligatoirement les étrangers, de par la modification de nos lois, et quoique limitée aux cas d'urgence, aurait pour résultat l'arrêt des négociations en cours et, peut-être même, la renonciation aux traités existants qui sont des engagements annuels, simplement renouvelables par tacite reconduction.

Cette nouvelle législation, malgré toute la prudence des législateurs, peut conduire à des dépenses excessives, qui seraient plus facilement évitées en s'en tenant à de simples dispositions administratives, toujours révocables, pour l'octroi des secours aux étrangers.

En effet, les adversaires du système consistant à modifier notre législation interne, ne renoncent pas cependant au principe de l'assistance aux étrangers indigents en France ; mais ils voudraient qu'elle fût limitée à des secours médicaux indispensables, et à l'hospitalisation gratuite, mais conditionnée dans chaque cas particulier par l'appréciation souveraine des administrations françaises. De cette façon, les pays étrangers auraient un intérêt suffisant à conclure avec nous des traités de réciprocité. Il ne faut pas se faire trop d'illusion

sur cette condition de réciprocité, qui en matière d'assistance, ne serait bien souvent qu'un mot inséré dans un traité, mais sans application pratique. En effet, certains pays ont des institutions d'assistance très insuffisantes ; d'autres n'en ont pas du tout. Que signifierait la condition de la réciprocité dans de pareils cas ? Enfin il faut bien envisager que peu de Français résident à l'étranger, le nombre de nos nationaux devant bénéficier de l'assistance gratuite hors de France, est infime en comparaison de la grande quantité d'étrangers résidant en France. On peut donc dire qu'une convention relative à l'assistance conclue entre la France et une autre nation est pratiquement une convention unilatérale à la charge de notre pays.

Appendice. — Les Sociétés étrangères de bienfaisance privée en France.

Le traité franco-italien et la convention franco-polonaise relative à l'assistance du 14 octobre 1920, contiennent l'un et l'autre une disposition sur les sociétés de bienfaisance ou d'aide sociale entre Italiens en France et entre Polonais en France.

La Conférence de 1913 avait inscrit à son ordre du jour la question du statut international des associations et sociétés constituées en vue de l'assistance aux étrangers.

Une proposition de statut échoua et fut trans-

formée, réduite à un simple vœu. Une proposition plus restreinte de statut fut présentée qui assimilait les associations visant à aider les indigents étrangers aux associations nationales. Il y eut des réserves formulées, notamment par la France ; l'accord ne put s'établir.

La Conférence fut unanime à admettre les principes suivants :

Reconnaissance officielle de l'aide constituée par la bienfaisance privée comme auxiliaire de l'assistance publique.

Engagement pris par tous les Etats de favoriser le développement des établissements de bienfaisance privée.

Intérêt de la conclusion d'accords spéciaux entre nations sur les avantages à accorder aux sociétés de bienfaisance privée qui auraient leur siège sur le territoire de l'autre.

Le projet de statut international était dominé par deux directives principales : le régime juridique à accorder aux institutions privées de bienfaisance ; en second lieu, l'aide financière à leur accorder.

Le régime juridique devait être celui de la personnalité avec ses conséquences : capacité de recevoir des libéralités, etc. Mais ce principe variant dans son interprétation suivant la législation des différentes nations, laquelle fallait-il adopter ? La Conférence s'en remettait pour cela aux conventions internationales à conclure.

Quant aux encouragements financiers à accorder aux sociétés de bienfaisance privée, ils devaient consister en immunités et diminutions d'impôts.

L'article 17 du traité franco-italien, visant le régime des sociétés d'assistance ou d'aide sociale des Italiens en France et des Français en Italie, établit le régime de l'assimilation quant aux droits et avantages.

L'article 11 de la convention franco-polonaise relative à l'assistance et à la prévoyance sociale du 14 octobre 1920, concerne la même question et reproduit les mêmes termes que l'article 17 du traité franco-italien, mais la rédaction est plus complète. C'est le texte que nous citerons :

« Les associations de bienfaisance, d'assistance, d'aide sociale ou intellectuelle, ainsi que les sociétés coopératives de consommation entre Polonais en France et Français en Pologne, et les associations mixtes dans l'un et l'autre pays, constituées et fonctionnant conformément aux lois du pays, posséderont les droits et avantages qui sont assurés aux associations françaises ou polonaises de même nature. »

Cette disposition mentionne les sociétés coopératives de consommation qui ne figurent pas dans l'article 17 du traité franco-italien. Mais les termes « d'aide sociale » servant à désigner le but des associations, objet de l'article 17, sont suffisamment extensifs pour permettre d'y faire rentrer les sociétés coopératives de consommation.

Les dispositions que nous venons d'examiner s'écartent complètement de l'idée d'un statut international des sociétés de bienfaisance privée, puisqu'il y est précisé que les associations devront être constituées et devront fonctionner suivant la loi du pays où elles sont établies. C'est donc cette loi qui fixera les obligations auxquelles elles devront se soumettre pour jouir des avantages et des droits dont elles voudront bénéficier. Parmi ces avantages, en France, on peut mentionner les réductions et exemptions d'impôts, notamment en matière de legs et donations en faveur des sociétés de bienfaisance.

§ 3. — *Comités de conciliation et d'arbitrage.*

L'article 18 du traité franco-italien traite de l'admission des Italiens et des Français dans les comités de conciliation et d'arbitrage. Voici le texte de cette disposition :

ART. 18.

« Les travailleurs et employeurs des deux pays
« pourront faire partie des comités de conciliation
« et d'arbitrage dans les différends collectifs entre
« employeurs et salariés, dans lesquels ils seraient
« parties intéressées.

« Lorsque les ouvriers italiens d'une exploitation
« minière auront désigné parmi leurs camarades
« de la même entreprise un mandataire pour expo-

*« ser leurs demandes relatives aux conditions du
« travail, soit aux patrons, soit aux délégués mi-
« neurs, soit aux autorités chargées de la surveil-
« lance du travail, les autorités françaises susdites
« faciliteront l'exercice de la mission qui lui est
« confiée par ses camarades. Et de même pour les
« ouvriers mineurs français. »*

C'est la loi du 27 décembre 1892 qui a organisé en France la conciliation et l'arbitrage en matière de différends entre employeurs et ouvriers. Il est spécifié que les délégués des patrons et ouvriers devant composer le comité de conciliation et le conseil d'arbitrage, doivent être Français. Le traité franco-italien apporte donc une exception en faveur des Italiens en France. A vrai dire, au point de vue de notre droit public, il n'y a aucun inconvénient à cette disposition, car les comités de conciliation et d'arbitrage n'exercent aucun pouvoir de juridiction et les délégués qui les composent ne sont investis d'aucune parcelle de pouvoir public.

Il n'en serait pas de même pour les conseils de prud'hommes, régis par la loi du 27 mars 1907. Il s'agit là d'un tribunal, exerçant une véritable juridiction et investi du pouvoir de juger.

Les conseillers prud'hommes jugent, lorsque la conciliation n'a pas donné de résultat, les différends individuels surgissant à l'occasion du contrat de louage de services.

Ce conseil est si bien un tribunal faisant partie de l'organisation judiciaire qu'il peut être fait ap-

pel de ses décisions devant le tribunal civil ; ses jugements peuvent même être attaqués par la voie du recours en cassation pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

Les conseillers prud'hommes ont donc en France pouvoir de juge et on ne saurait admettre qu'un étranger puisse siéger à ce titre en France.

Notre article 18 ne fait pas mention des syndicats professionnels. Il faut donc s'en tenir à la loi du 21 mai 1884.

Le deuxième paragraphe de cet article prévoit l'institution de mandataires ouvriers italiens dans les exploitations minières, qui ressemblent aux délégués mineurs français, créés par la loi du 8 juillet 1890. Les mandataires doivent exposer aux patrons ou aux autorités compétentes leurs demandes relatives aux conditions de travail.

Les traités franco-polonais et franco-tchèques ne contiennent pas de dispositions semblables à celles de l'article 18. Mais nous trouvons dans la convention franco-polonaise relative à l'assistance et à la prévoyance sociale un article 12 qui reproduit l'article 18 du traité italien avec une addition relative au droit syndical dont voici les termes :

ART. 12.

« Les ressortissants de chacun des deux pays
« jouiront sur le territoire de l'autre de la liberté
« d'adhérer ou de ne pas adhérer à des syndicats
« ou groupements professionnels ou corporatifs

« accordés aux ressortissants du pays, sous réserve
« des dispositions légales touchant l'administration
« de ces syndicats ou groupements. »

§ 4. *La clause de la nation la plus favorisée dans
la convention franco-polonaise.*

La convention franco-polonaise contient un article 4 dont les dispositions ne se retrouvent pas dans les deux autres traités.

ART. 4.

« Si, postérieurement à la mise en vigueur de la
« présente convention, des conventions conclues
« entre l'une des deux parties contractantes et une
« autre puissance accordaient aux ouvriers de
« cette dernière, des avantages plus étendus que
« ceux prévus à la présente convention, le bénéfice
« en sera accordé aux ressortissants de l'une et de
« l'autre des Hautes-Parties contractantes employés
« dans l'autre pays. »

Il s'agit, à nouveau de la clause de la nation la plus favorisée, que nous avons déjà rencontrée dans les articles 3 de chacune des conventions. Mais cet article visait la protection à accorder aux travailleurs étrangers en ce qui a trait aux conditions de travail et d'existence de ces derniers. L'article 4 du traité franco-polonais est plus général et s'applique à tous les avantages qui pourraient être

accordés à des travailleurs étrangers autres que des Polonais ou des Français.

Cette clause de la nation la plus favorisée paraît être une répétition de la même stipulation insérée à l'article 3. Mais nous avons déjà remarqué plus haut à propos de cette disposition que l'article 3 a une portée restreinte, il ne s'applique qu'aux conditions de travail et d'existence. Puisque pour ces conditions on assimile les étrangers aux Français la clause de la nation la plus favorisée n'y signifie rien du tout. Tandis que dans l'article 4, il s'agit d'avantages qui ne sont reconnus aux étrangers que s'ils résultent d'une convention. Par exemple ceux résultant de l'article 7 du traité avec l'Italie, ceux relatifs à l'assistance, etc...

Cet article 4 vise les avantages résultant de conventions postérieures à la mise en vigueur de la convention avec la Pologne. Or, cette convention, signée à Varsovie le 3 septembre 1919, ratifiée à Paris, le 15 avril 1920, publiée en France à l'*Officiel* du 27 juin 1920, a dû entrer en vigueur, d'après son article 16, le 27 juillet 1921.

Le traité de travail avec l'Italie est entré en vigueur dès l'échange des ratifications, soit le 17 mai 1921.

Donc les ressortissants polonais jouissent de plein droit de tous les avantages consentis aux ressortissants italiens par le traité de Travail franco-italien.

CHAPITRE QUATRIEME

DISPOSITIONS DIVERSES CONTENUES DANS LES CONVENTIONS D'IMMIGRATION AVEC LA POLOGNE, L'ITALIE ET LA TCHÉCO-SLOVAQUIE.

Les derniers articles des traités franco-italien, franco-polonais et franco-tchèque, règlent certains points de détails, tel la situation des marins et pêcheurs étrangers en France, la question de l'admission des étrangers dans les écoles et du droit à l'instruction. Enfin, il y a des stipulations terminales sur la mise en vigueur des conventions, leur ratification, dénonciation... etc.

Nous allons passer en revue ces questions avant de clore notre étude.

§ 1. — *Droit à l'enseignement.*

Le droit à l'enseignement doit être compris dans l'ensemble des droits à accorder aux étrangers immigrés dans un pays. C'est un devoir d'humanité dont on ne saurait éviter l'obligation, car il ne porte aucune atteinte à la sûreté de l'Etat et aux droits des nationaux. Tout au plus intéresse-t-il les finances publiques puisque l'enseignement primaire est gratuit.

La loi française sur l'enseignement (loi du 28

mars 1882) n'exclut pas les étrangers du bénéfice de l'instruction. Elle prévoit même que, dans les centres où il y a une forte proportion d'enfants d'une même nationalité, on nomme un adjoint à l'instituteur public, adjoint qui sera un professeur enseignant la langue étrangère de ces enfants ; ils seront toutefois astreints à suivre les mêmes cours que les Français. Ils reçoivent en outre, une instruction complémentaire en leur propre langue.

Le traité franco-italien ne fait donc que rappeler cette égalité de traitement déjà réalisée en fait et dans l'article 22 il prévoit la conclusion d'une convention générale relative à l'enseignement. En effet, cette question déborde un peu le cadre d'une convention de travail. Malgré cela, au point de vue du problème de l'immigration, la question enseignement est très importante, car l'instruction donnée aux enfants des travailleurs immigrés peut avoir des résultats très différents selon que l'admission, dans les écoles nationales, ou facilite leur fusion avec les éléments nationaux, ou que, par un enseignement séparé, ces enfants restent étrangers au milieu où ils vivent.

Les pays d'émigration cherchent à faire établir pour leurs nationaux immigrés en pays étrangers, des écoles spéciales, ne recevant que les enfants de ces immigrés et où l'enseignement serait donné dans leur langue nationale. Une telle façon de faire ne pourrait que contribuer à faciliter dans les pays

d'immigration cette formation de noyaux et de colonies étrangères dont nous avons déjà signalé l'importance.

Nous reproduisons les termes de l'article 22 du traité franco-italien qui n'ajoutent rien à l'état de choses existant.

ART. 22.

« *L'égalité de traitement entre les ressortissants*
« *des deux pays en ce qui concerne l'admission aux*
« *écoles primaires publiques et l'institution des*
« *écoles privées étant déjà suffisamment établie,*
« *en principe, dans chacun des deux pays, par les*
« *lois scolaires respectives, les deux gouverne-*
« *ments se réservent de négocier une convention*
« *générale relative à l'enseignement et d'y inclure*
« *les mesures nécessaires pour faciliter l'instruc-*
« *tion primaire et l'instruction professionnelle des*
« *travailleurs immigrés et de leurs familles.* »

La question religieuse

La question de l'enseignement nous a montré quelle importance présente cet élément en matière d'émigration. A ce point de vue il faut rattacher à ce problème de l'instruction, la question religieuse.

C'est ainsi que le chef religieux d'une jeune nation qui envoie un grand nombre de ses nationaux en France depuis la guerre s'est fortement préoccupé de l'organisation religieuse à introduire dans les centres ouvriers où résident ses nationaux.

Un pareille situation doit éveiller l'attention, car elle montre la tendance du clergé national à maintenir son emprise au dehors. Il est certain que ce souci est très naturel, mais au point de vue français et au point de vue plus général des pays d'immigration, une pareille sollicitude doit être maintenue dans des limites restreintes.

Des raisons supérieures d'humanité, s'imposant à un pays de civilisation avancée comme la France, exigent que des étrangers expatriés ne soient pas privés des secours de leur religion et puissent accomplir les devoirs religieux que leur conscience leur imposent. Mais ce résultat peut être obtenu sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir une organisation religieuse relevant du pays natal de ces immigrés. Tout au moins, lorsqu'il y a similitude de religion, ou lorsque la religion de ces derniers est représentée dans le pays de résidence, le clergé national dans ce cas est tout aussi qualifié pour apporter son concours et son aide à des étrangers immigrés pratiquant la même religion.

Mais la question de la langue soulève une grosse difficulté.

Il faut plusieurs mois pour que des étrangers puissent se servir de la langue française dans l'exercice de leur religion. La vraie solution serait d'avoir des prêtres français, ayant une connaissance suffisante de la langue étrangère. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, il faut avoir recours à des prêtres étran-

gers. Il convient que le nombre en soit limité et que ces prêtres soient rattachés à des diocèses français sous la surveillance d'évêques français.

§. 2. — *Situation des marins et pêcheurs étrangers en France.*

L'article 23 du traité franco-italien s'occupe de la situation du personnel salarié de la pêche et de la marine marchande. Voici le texte de cette disposition :

ARTICLE 23

« Une ou plusieurs conventions spéciales régleront, dans l'esprit qui a inspiré le présent traité ;
« la situation des marins, pêcheurs, et en général,
« du personnel salarié de la pêche et de la marine
« marchande. Les négociations, à cet effet, commenceront au plus tard dans le cours de l'année
« qui suivra les ratifications du présent traité.

« Toutefois, il est d'ores et déjà convenu qu'un
« régime de retraites s'inspirant des conditions
« prévues à l'article 7 fera l'objet d'un des règlements à intervenir en vertu de dispositions de
« l'article 24. »

Cette disposition contient, dans son esprit, le principe de la réciprocité puisqu'il est stipulé que les conventions spéciales à négocier devront s'inspirer de l'esprit du traité qui lui-même est dominé par ce principe un peu simpliste. Nous avons eu

déjà l'occasion de remarquer, à propos des questions d'assistance, combien la réciprocité de traitement à accorder aux ressortissants de deux pays est parfois illusoire. A l'occasion de l'article 23 nous retrouvons la même situation.

L'article 23 contient deux dispositions de portée très différente :

Le premier alinéa vise la conclusion à venir de certaines conventions.

Le deuxième alinéa contient l'engagement de régler le régime des retraites.

Ces deux dispositions ont de graves inconvénients. En premier lieu la réciprocité des bénéfices à attendre du traité est purement théorique, seule l'Italie en profitera. En effet on ne compte pas un seul marin français naviguant sous pavillon italien. La raison principale de cet état de choses est évidente, car ces marins n'acquerraient, durant leur embarquement, aucun droit sur la caisse des Invalides de la marine et sur la caisse de prévoyance pour les marins victimes d'accidents, dont le bénéfice est réservé aux marins français naviguant sur des bâtiments français.

Il est vrai, par contre, que l'on compte peu d'Italiens à bord des bateaux français.

L'article 23 tend à faire bénéficier les Italiens des retraites versées par les Caisses des Invalides de la marine et la Caisse de prévoyance. Il en résulterait des charges financières pour l'Etat français sans contre-partie pour l'Italie.

Mais jusqu'ici les inconvénients exposés sont relativement secondaires. Il y a en outre des conséquences économiques et politiques résultant de l'article 23 qui sont plus graves.

L'émigration dans certains pays, colonies ou protectorats, est particulièrement forte. Nombre de marins de ces régions sont de souche étrangère, mais ont acquis la nationalité française. Nous ne pouvons pas, et nous n'y avons pas intérêt, faire bénéficier des étrangers des avantages attachés à la qualité d'inscrit maritime français.

§ 3. — *Protocole additionnel.*

Les conventions sont suivies chacune d'un protocole. Nous citerons le protocole annexé à la convention tchéco-slovaque.

PROTOCOLE :

« *Au moment de procéder à la signature de la*
« *convention en date de ce jour, les plénipoten-*
« *tiaires soussignés ont, d'un commun accord, dé-*
« *claré ce qui suit :*

« *A titre exceptionnel et en attendant la ratifi-*
« *cation de la présente convention, ses dispositions*
« *seront immédiatement mises en vigueur, sauf*
« *celles de l'article 3 concernant les accidents du*
« *travail, étant entendu toutefois que, pour tous les*
« *accidents du travail, survenus entre la signature*
« *de la présente convention et l'échange des ratifi-*

*« cations, les dispositions dudit article 3 seront ré-
« troactivement applicables dès cette ratification et
« que toutes mesures conservatoires seront prises,
« pour la garantie des droits des intéressés, soit
« par ces derniers, soit pour leur compte, par les
« employeurs. »*

On peut se demander si, en s'engageant à mettre en vigueur une convention avant ratification, les négociateurs français n'ont pas violé nos lois constitutionnelles. Il est vrai qu'il y a une antinomie entre les pleins pouvoirs donnés par le chef de l'Etat, pour négocier en son nom et la faculté qui lui est laissée de ratifier la convention. Dans les pleins pouvoirs le chef de l'Etat s'engage solennellement à ratifier. En voici la formule, qui n'a probablement pas été modifiée depuis Louis XIV :

*« Une conférence se réunissant à..... en vue de.....
« nous avons chargé MM..... d'étudier toutes les
« questions qui font l'objet de cette réunion inter-
« nationale et, par les présentes, les nommons et
« constituons nos plénipotentiaires à l'effet de né-
« gocier, conclure et signer avec le ou les plénipo-
« tentiaires également munis de pleins pouvoirs de
« la part des Puissances contractantes, tels arran-
« gement, convention, déclaration ou actes quel-
« conques qui seront jugés nécessaires pour at-
« teindre le résultat désiré.*

*« Promettant d'accomplir et d'exécuter tout ce
« que nos dits plénipotentiaires auront stipulé et*

« *signé au nom de la République Française, sans*
« *jamais y contrevenir, ni permettre qu'il y soit*
« *contrevenu directement ou indirectement, pour*
« *quelque prétexte et de quelque manière que ce*
« *soit, sous la réserve de nos Lettres et Ratification*
« *que nous ferons délivrer en bonne et due forme*
« *pour être échangées dans le délai qui sera con-*
« *venu. En foi de quoi, nous avons fait apposer à*
« *ces présentes le Sceau de la République. Fait à*
« *Paris... »*

En raison de notre constitution actuelle, il faudrait distinguer entre les conventions que le Président de la République peut ratifier sans l'approbation des Chambres et celles pour lesquelles cette approbation est nécessaire. Dans le premier cas, ayant promis de ratifier, comment pourrait-il manquer à sa parole? Dans le second cas, la formule des pleins pouvoirs devrait contenir une réserve à ce sujet.

Mais il y a autre chose. Un texte n'a force légale en France que s'il est promulgué. Or la convention relative à l'émigration et l'immigration entre la France et la République Tchéco-Slovaque a été signée le 20 mars 1920 ainsi que le protocole. Le décret de promulgation est du 12 janvier 1921, il a été inséré au *Journal Officiel* du 14 janvier. Comment donc les dispositions de la convention pouvaient-elles être obligatoires entre le 20 mars 1920 et le 14 janvier 1921? Il est vrai que la plupart de ses dis-

positions sont d'ordre administratif et que, pour celles-ci rien ne s'opposait à leur application immédiate.

La question de droit se pose de façon plus impérative pour la partie du protocole qui se réfère à la loi sur les accidents du travail. L'article 3 de la convention décide que les dispositions finales de l'article 3 de la loi française du 9 avril 1898 ne s'appliqueront pas aux travailleurs tchéco-slovaques victimes d'accidents du travail et à leurs ayants-droit. On connaît ses dispositions : « Les ouvriers
« étrangers, victimes d'accidents, qui cesseront de
« résider sur le territoire français recevront, pour
« toute indemnité, un capital égal à trois fois la
« rente qui leur avait été allouée. Les représentants
« d'un ouvrier étranger ne recevront aucune in-
« demnité si, au moment de l'accident, ils ne rési-
« dent pas sur le territoire français. »

Les signataires du protocole ont bien vu qu'il ne pouvait être dérogé à ces dispositions de la loi française que par une convention réellement en vigueur c'est-à-dire ratifiée et promulguée. C'est pourquoi, décidant l'application de la convention dès l'échange des signatures, ils ont fait une exception pour les dispositions concernant les accidents du travail. Mais ils ont fait une exception sans la faire puisqu'ils ont décidé l'application rétroactive des dispositions de la loi de 1898, stipulant qu'entre temps les droits des intéressés seraient garantis soit par eux-mêmes, soit, pour leur compte par

leurs employeurs. Comment un texte n'ayant pas d'existence légale au moment de la liquidation d'un accident du travail pourrait-il obliger rétroactivement un employeur ou un assureur?

Le texte que nous venons d'examiner et de critiquer se trouve également dans le protocole annexé à la convention franco-polonaise conclue le 3 septembre 1919. Ce protocole comporte en outre l'engagement suivant :

« Dans les trois mois qui suivront l'échange des
« ratifications de la présente convention, une con-
« vention spéciale déterminera les conditions dans
« lesquelles les travailleurs français en Pologne et
« polonais en France, seront appelés à bénéficier
« des lois d'assistance et des lois d'assurance et de
« prévoyance sociale, et pourront exercer le droit
« syndical et le droit d'association conformément
« aux lois internes de chacune des Hautes Parties
« contractantes. »

La convention ainsi prévue a été signée à Varsovie le 14 octobre 1920, nous l'avons examinée en même temps que les articles du traité franco-italien qui traitent les mêmes questions.

Vu :
Le Président ,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu :
Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
APPEL

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE. — L'émigration et l'immigration. — La main-d'œuvre étrangère et la Société des Nations.....	7
CHAPITRE I. — Politique d'émigration et d'immigration	7
§ 1. — Généralités	7
§ 2. — La législation américaine sur l'immigration	15
§ 3. — La législation italienne sur l'émigration	24
CHAPITRE II. — La main-d'œuvre étrangère et la Société des Nations.....	45
Projets de conventions et recommandations votées aux Conférences de Gênes et de Washington	53
CHAPITRE III. — Le Bureau international du Travail et l'émigration. — La Commission de l'émigration.....	57
CHAPITRE IV. — Le problème de l'immigration en France	81
§ 1. — L'immigration en France.....	81
§ 2. — Législation française sur l'immigration	86
§ 3. — L'Office d'immigration.....	87

DEUXIÈME PARTIE. — Les traités de la France relatifs à l'immigration. — Préliminaires	91
§ 1. — Aperçu général	91
§ 2. — Les conventions signées par la France avec l'Italie, la Pologne et la Ré- publique Tchéco-Slovaque	93
CHAPITRE I. — L'émigration non organisée..	95
<i>Première Section.</i> — Départ du pays d'émi- gration. — Sortie des travailleurs.....	95
<i>Deuxième Section.</i> — Admission au pays d'immigration	103
CHAPITRE II. — L'émigration organisée.....	115
CHAPITRE III. — Traitement des immigrés....	133
<i>Première Section.</i> — Conditions d'existence	133
§ 1. — Questions d'établissement	133
§ 2. — Egalité de salaire.....	139
§ 3. — Réclamations des travailleurs et intervention des Consuls.....	147
§ 4. — Protection des travailleurs. Acci- dents de travail.....	157
§ 5. — Les attachés d'émigration.....	163
<i>Deuxième Section.</i> — Avantages accordés à la main-d'œuvre étrangère.....	167
§ 1. — Retraites ouvrières et paysannes..	167
§ 2. — Droit à l'assistance pour les travail- leurs immigrés en France	175
§ 3. — Comités de conciliation et l'arbi- trage	200

CHAPITRE IV. — Dispositions diverses contenues dans les conventions d'immigration avec la Pologne, l'Italie, la Tchéco-Slovaquie	205
§ 1. — Droit à l'enseignement.....	205
§ 2. — Situation des marins et pêcheurs étrangers en France	209
§ 3. — Protocole additionnel	211

